

Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes: Prüfung einiger Reformvorschläge

Platter, Julia; Schmidt, Ulrike; Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J., Schmidt, U., & Bohm, R. (2011). *Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes: Prüfung einiger Reformvorschläge*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/52). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52719-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Novellierung des brandenburgischen Sorben(Wenden)-Gesetzes

Prüfung einiger Reformvorschläge

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter, Ulrike Schmidt, Rolfdieter Bohm

Datum: 26. Oktober 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| I. | Gutachtenauftrag..... | 4 |
| II. | Stellungnahme..... | 4 |
| 1. | Ergänzung der Schutzbestimmungen für das „angestammte Siedlungsgebiet“ (Punkt 1/§ 3 Abs. 1 SWG-E)..... | 4 |
| a) | Inhalt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung..... | 5 |
| b) | Einfachgesetzlicher Schutz vor bergbauindizierten Eingriffen..... | 5 |
| c) | Einfachgesetzlicher Schutz vor einer administrativen Neugliederung..... | 6 |
| d) | Zusammenfassende Empfehlung..... | 7 |
| 2. | Neudefinition der Tatbestände zur Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet (Punkt 1/§ 3 Abs. 2 und 3 SWG-E)..... | 8 |
| a) | Das verfassungsrechtlich gewährleistete „angestammte Siedlungsgebiet“ gem. Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV..... | 10 |
| b) | Minderheitenschutz und kommunale Selbstverwaltung am Beispiel der Aufgabe der Pflege der sorbischen Kultur..... | 11 |
| c) | Einfachgesetzliche Feststellung der Zugehörigkeit zum allgemeinen Siedlungsgebiet..... | 12 |
| aa) | Geltende Rechtslage (§ 3 Abs. 2 SWG)..... | 12 |
| bb) | Entwurf..... | 15 |
| (1) | Gesetzliche Festschreibung des angestammten Siedlungsgebiets als „Ist-Stand“ | 15 |
| (2) | „Soll-Beitritt“ (§ 3 Abs. 3 Satz 2 SWG-E)..... | 16 |
| (i) | Bekenntnis eines Teiles der Einwohner zu einer sorbischen/ wendischen Identität (§ 3 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. SWG-E) | 18 |
| (ii) | Bestimmung des Siedlungsgebietes anhand des Maßes der Nutzung von sorbischen Bildungseinrichtungen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 SWG-E)..... | 20 |
| (iii) | Bestimmung des Siedlungsgebietes anhand kultureller Merkmale und Umstände (§ 3 Abs. 3 Nr. 1, 3, 4)..... | 20 |
| (3) | „Kann-Beitritt“ (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E)..... | 21 |
| (4) | Gesetzliche Anordnung der Zugehörigkeit zum angestammten Sied- lungsgebiet (§ 3 Abs. 5 SWG-E)..... | 21 |
| (i) | Zusammenschluss von Gemeinden (§ 3 Abs. 5 Satz 1 und 2 SWG-E)..... | 21 |
| (ii) | Umsiedlung (§ 3 Abs. 5 Satz 3 SWG-E)..... | 23 |
| d) | Zusammenfassende Empfehlung..... | 24 |
| 3. | Dachverbände (Punkt 2/§ 5 SWG-E)..... | 25 |
| a) | Interessenvertretung (Absatz 1)..... | 26 |

| | |
|---|----|
| aa) Inhalt der Regelung..... | 26 |
| (1) (Dach-)Verband als Rechtsbegriff..... | 26 |
| (2) Anerkennung nach Absatz 2?..... | 28 |
| (3) Ziel der Regelung..... | 28 |
| bb) Allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)..... | 29 |
| cc) Demokratische Legitimation..... | 32 |
| dd) Zusammenfassende Empfehlung..... | 34 |
| b) Verbandsklagerecht für anerkannte Dachverbände (Absätze 2 und 3)..... | 35 |
| aa) Gesetzgebungskompetenz..... | 35 |
| bb) Das Klagerecht im Einzelnen..... | 36 |
| (1) Inhaber des Klagerechts..... | 36 |
| (2) Inhalt des Klagerechts..... | 38 |
| cc) Anerkennung..... | 40 |
| (1) Zuständigkeit..... | 40 |
| (2) Voraussetzungen..... | 41 |
| dd) Zusammenfassende Empfehlung..... | 41 |
| 4. Landesbeauftragter für sorbische/wendische Angelegenheiten bei der Landesregierung (Punkt 3/§ 7 SWG-E)..... | 42 |
| a) Einsetzung eines Beauftragten bei der Exekutive..... | 43 |
| b) Vorschlagsrecht der Dachverbände (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SWG-E)..... | 44 |
| c) Rechtsstellung..... | 45 |
| d) Aufgaben und Aufgabenorganisation (§ 7 Abs. 2 und 3 SWG-E)..... | 45 |
| e) Zusammenfassende Empfehlung..... | 46 |
| 5. Zweisprachiger Gemeindename im angestammten Siedlungsgebiet (Punkt 4.2./§ 9 Abs. 1 Satz 4 BbgKVerf-E)..... | 47 |
| 6. Pflicht zur Benennung eines kommunalen Sorbenbeauftragten (Punkt 4.3/§§ 18a und 132a BbgKVerf-E)..... | 48 |
| a) Pflicht zur Benennung eines hauptamtlichen Sorbenbeauftragten bei den kreisfreien Städten (Cottbus) und den Landkreisen Spree-Neiße, Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz..... | 50 |
| b) Bestellung..... | 50 |
| c) Organisatorische Einbindung in die Kommunalverwaltung..... | 51 |
| d) Entschädigung..... | 51 |
| e) Zusammenfassende Empfehlung..... | 52 |
| 7. Überlegungen zu den voraussichtlichen Kosten des Gesetzentwurfs..... | 52 |
| a) Kosten gem. § 3 Abs. 6 SWG-E..... | 52 |
| b) Kosten für die Sorbenbeauftragten..... | 53 |
| aa) Landesbeauftragter..... | 53 |
| bb) Kommunale Sorbenbeauftragte..... | 55 |

| | |
|---|----|
| 8. Überlegungen zur Kostenträgerschaft..... | 56 |
| a) Kosten gem § 3 Abs. 6 SWG-E und die sonstigen Verwaltungskosten nach dem SWG..... | 56 |
| b) Die Kosten der Sorbenbeauftragten..... | 59 |
| aa) Landesbeauftragter..... | 59 |
| bb) Hauptamtliche kommunale Sorbenbeauftragte..... | 59 |
| cc) Nebenamtliche kommunale Sorbenbeauftragte..... | 60 |
| c) Vollständige Neufassung des SWG..... | 60 |
| d) Zusammenfassung..... | 61 |

I. Gutachtenauftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, einige ausgewählte Bestimmungen aus dem Entwurf zu einer Novelle des Sorben(Wenden)-Gesetzes¹ (im Folgenden: SWG-E) auf ihre juristische Konsistenz und Vereinbarkeit mit bestehendem Recht sowie auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen. Soweit möglich sollen auch Hinweise zu den Umsetzungskosten gegeben werden.

II. Stellungnahme

1. Ergänzung der Schutzbestimmungen für das „angestammte Siedlungsgebiet“ (Punkt 1/§ 3 Abs. 1 SWG-E)²

| Thema | Geltende Rechtslage | Entwurf |
|---|--|--|
| Recht auf den Schutz des angestammten Siedlungsgebietes | § 3 Abs. 1 SWG: Das Recht des sorbischen (wendischen) Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seines angestammten Siedlungsgebietes wird gewährleistet. Der besondere Charakter des angestammten Siedlungsgebietes und die Interessen der Sorben (Wenden) sind bei der Gestaltung der Landes- und Kommunalpolitik zu berücksichtigen. | [wird ergänzt um folgende Sätze:] ... Dies gilt insbesondere bei Eingriffen in die Struktur des angestammten Siedlungsgebietes wie administrativen Neugliederungen und Umsiedlungen von Einwohnern. Bergbaubedingte Eingriffe in das angestammte Siedlungsgebiet, die zur Verschlechterung der Lebensqualität oder Notwendigkeit von Umsiedlung führen, sollen vermieden werden. |

1 Sorben(Wenden)-Gesetz vom 7. Juli 1994 (GVBl. I S. 294), zul. geänd. durch Gesetz vom 23. Sept. 2009 (GVBl. I S. 202).

2 Der besseren Lesbarkeit halber wurde für die Zitation der einzelnen Entwurfsbestimmungen auf eine vom Sorbenrat freundlicherweise zur Verfügung gestellte vorläufige Gesamtfassung der Novelle zurückgegriffen.

Der bisherige Wortlaut des § 3 Abs. 1 SWG soll um einen Passus ergänzt werden, der das im geltenden Gesetzestext nur allgemein formulierte Gebot, das angestammte Siedlungsgebiet zu schützen, zu erhalten und zu pflegen, für den Fall einer administrativen Neugliederung und von Eingriffen durch den Braunkohletagebau konkretisiert.

Die Ergänzung ist unter dem Aspekt zu betrachten, ob der Inhalt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV durch sie zutreffend interpretiert wird.

a) Inhalt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung

Die Formulierung zu Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV ist während der Beratungen über den Verfassungstext auf Vorschlag des Unterausschusses I des verfassungsberatenden Ausschusses in die Verfassung aufgenommen worden. Dort hatte der sorbische Vertreter seine Initiative damit begründet, das es hier um die Verhinderung weiterer Verluste durch den Braunkohletagebau gehe. Der Schutz des Siedlungsgebietes sei ein wichtiger Terminus.³

Inhalt und Umfang dieser Verfassungsbestimmung wurden im weiteren Verlauf vom Landesverfassungsgericht in der sog. Horno-Entscheidung vom 18. Juni 1998 umfassend ausgelegt.⁴ Das Gericht interpretierte Art. 25 LV als Staatsziel mit rechtlich bindender Wirkung, „die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (im Sinne sachlich umschriebener Ziele)“ vorschreibe.⁵ Es gewährt nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts allerdings keinen absoluten Bestandsschutz für sorbisch geprägte Siedlungen, sondern ist der Abwägung mit anderen Belangen zugänglich.

Der Passus des Entwurfs zeichnet diese Aussagen des Landesverfassungsgerichts nach, führt jedoch mit der administrativen Neugliederung einerseits und der Umsiedlung und den „sonstigen“ bergbaubedingten „Eingriffen“ andererseits drei durch ihre Nennung besonders herausgehobene, konkrete Abwägungstatbestände ein.

b) Einfachgesetzlicher Schutz vor bergbauindizierten Eingriffen

Die einfachgesetzliche Konkretisierung des Schutzes vor „bergbauindizierten Eingriffen“ in das angestammte Siedlungsgebiet bezieht sich ganz offensichtlich auf die Genese von

3 Siehe zu den Materialien insb. das Protokoll Verfassungsausschuss 1, UA I/4 vom 12. April 1991, S. 9, abgedr. in der Dokumentation „Verfassung des Landes Brandenburg, Bd. 2, 1993, S. 472.

4 BbgVerfG, Urt. vom 18. Juni 1998, VfGBbg 27/97, LVerfGE 8, 97 (121 ff.).

5 LVerfGE 8, 97 (127 f.).

Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV. Der Entwurf benennt damit zutreffend eines der Schutzziele der Verfassungsbestimmung. Verstärken oder fortentwickeln kann das einfache Gesetz den Schutz, den die Verfassungsbestimmung bietet, indes nicht. Wie das Verfassungsgericht betont, kann sich das Maß an Schutz, dass sich aus Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV speist, nur aus der Interpretation der Verfassung selbst ergeben.⁶

Aus diesem Grund beschreibt § 3 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 SWG-E den Gewährleistungsgehalt von Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV vermutlich zugleich unvollständig. Denn eine Verfassungsnorm ist nicht allein aus ihrer Entstehungsgeschichte und dem damals wirkenden subjektiven Willen des Verfassungsgesetzgebers heraus zu interpretieren, ebenso wenig anhand einzelner Äußerungen der an der Beratung teilnehmenden Personen (hier: Schutz vor Einwirkungen durch den Braunkohletagebau), sondern auch und vor allem aus ihrem objektiven Sinngehalt, der sich abgesehen von der Entstehungsgeschichte auch aus systematischen Überlegungen und der Frage nach dem Sinn und Zweck einer Norm ergibt.⁷ Art. 25 LV gewährt deshalb unabhängig von der Problematik der Einwirkungen durch den Braunkohletagebau auch Schutz vor heute noch nicht in den Blick geratenen Einwirkungen in das angestammte Siedlungsgebiet. Aus diese Gründen kann eine „Konkretisierung“ den aus Art. 25 LV erwachsenden Schutzanspruch für das angestammte Siedlungsgebiet einerseits nicht verbessern. Andererseits verstellt eine plakative einfachgesetzliche Festlegung auf schädliche Einwirkungen durch den Braunkohletagebau womöglich die mehr als dieses Thema umfassende Reichweite der Verfassungsbestimmung.

c) Einfachgesetzlicher Schutz vor einer administrativen Neugliederung

Ob der von Art. 25 LV gewährleistete Schutz des angestammten Siedlungsgebietes auch Schutz vor einer administrativen Neugliederung beispielsweise in Form einer Kreisgebietsreform gewähren kann, dürfte dagegen zumindest zweifelhaft sein. Wie das Landesverfassungsgericht in der Horno-Entscheidung erläutert hat, umfasst der Schutz des angestammten Siedlungsgebietes insbesondere das „gewachsene Siedlungsgefüge mit der vorhandenen Bevölkerungs- und Infrastruktur“.⁸ Die aktuellen territorialen Festlegungen zur Verwaltungsstruktur des Landes Brandenburg, wie beispielsweise der Zuschnitt der Landkreise und Gemeinden oder die sonstigen örtlichen Zuständigkeitsregelungen für die

6 LVerfGE 8, 97 (124).

7 LVerfGE 8, 97 (122); ebenso ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe aus jüngerer Zeit z. B. BVerfG, Urt. vom 17. Okt. 2006, 2 BvG 1, 2/04, E 116, 271 (313) – Anlastung von EU-Agrarsubventionen.

8 BbgVerfG, Urt. vom 18. Juni 1998, VfGBbg 27/97, LVerfGE 8, 97 (123).

(unteren) Verwaltungsbehörden, knüpfen folglich zwangsläufig nicht an die geografischen Grenzen des „angestammten Siedlungsgebiets“ an. Insbesondere wird durch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV kein Anspruch auf einen administrativen Sonderstatus begründet, der sich durch Selbstverwaltungs- oder vergleichbare politische Sonderrechte⁹ auszeichnet. Der aus Art. 25 Abs. 1 LV erwachsende Schutz des angestammten Siedlungsgebietes greift vielmehr – auch im Lichte einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung am Maßstab von Art. 16 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ)¹⁰ – (erst) dann, wenn mit einer administrativen Neugliederung das angestammte Siedlungsgebiet der Sorben gezielt zu ihren Lasten beeinflusst werden soll.¹¹

Eine einfachgesetzliche Bestimmung, die die derzeit bestehende Verwaltungsstruktur mit dem angestammten Siedlungsgebiet in Zusammenhang bringt, müsste deshalb verfassungskonform einschränkend ausgelegt werden. Sie würde unzutreffende Erwartungen wecken in Bezug auf den Schutz, den Art. 25 LV vermitteln kann.

d) Zusammenfassende Empfehlung

Eine auf Einzelgesichtspunkte bezogene Konkretisierung des Gewährleistungsgehalts des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV, wie sie mit § 3 Abs. 1 Satz 3 und 4 SWG-E beabsichtigt ist, empfiehlt sich nicht. Die ausdrückliche Nennung bergbaubedingter Eingriffe als Maßnahmen, die zu vermeiden sind, kann den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalt weder erweitern noch verstärken. Zudem verstellt sie den Blick auf neue, heute noch nicht vorherzusehende Einwirkungen, vor denen das angestammte Siedlungsgebiet ebenfalls zu schützen sein könnte.

Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV bietet nur insoweit Schutz vor einer administrativen Neugliederung, als diese gezielt darauf gerichtet ist, die Rechte der nationalen Minderheit zu beschneiden. Eine einfachgesetzliche Norm, die die administrative Neugliederung als Gefährdungstatbestand aufnimmt, müsste in diesem Sinne (einschränkend) ausgelegt werden; sie sollte daher ebenfalls entfallen.

9 Prominentes Beispiel: Autonome Provinz Bozen – Südtirol/Italienische Republik

10 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, SEV-Nr. 157, Zustimmungsgesetz vom 22. Juli 1997 (BGBl. II S. 1406), Inkrafttreten am 1. Februar 1998 (BGBl. II S. 57).

11 Vgl. Europarat, Doc. H (95) 10, Text of the Framework Convention and the explanatory report for the protection of national minorities /German translation (im Folgenden „Explanatory report“), Art. 16, Nr. 81-82; siehe zu dem Aspekt der Finalität auch LVerfGE 8, 97 (127).

Eine einfachgesetzliche Neuinterpretation oder eine einfachgesetzliche Erweiterung des Schutzes, der durch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV vermittelt wird, ist mithin nicht möglich. Wie das Landesverfassungsgericht in der Horno-Entscheidung vom 18. Juni 1998 hierzu ausführt, kann das einfache Landesrecht, auch wenn es der Ausgestaltung der Verfassung dient, den Inhalt der Verfassung nicht fortentwickeln.¹² Eine verstärkte „Eingriffsfestigkeit“ des sorbischen Siedlungsgebietes gegen gebietsbezogene Maßnahmen (z. B. der Landes- oder Regionalplanung) könnte, wenn überhaupt, nur auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert werden. Selbst dann müsste eine entsprechende Verfassungsbestimmung konform mit höherrangigem Recht (Bundesrecht, EU-Recht) ausgelegt werden.¹³

2. Neudefinition der Tatbestände zur Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet (Punkt 1/§ 3 Abs. 2 und 3 SWG-E)

| Thema | Geltende Rechtslage | Entwurf |
|--|--|--|
| Geografische Definition des angestammten Siedlungsgebietes | § 3 Abs. 2 SWG: Zum angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg gehören alle Gemeinden, in denen eine kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition bis zur Gegenwart nachweisbar ist. Es liegt im Landkreis Spree-Neiße, in der kreisfreien Stadt Cottbus, in den Ämtern Märkische Heide, Lieberose und Straupitz des Landkreises Dahme-Spreewald sowie in den Ämtern Lübbenau, Vetschau, Altdöbern, Großräschen und Am Senftenberger See des Landkreises Oberspreewald-Lausitz. | § 3 Abs. 2 Satz 1 SWG-E: Als angestammtes Siedlungsgebiet im Sinne dieses Gesetzes gelten diejenigen Gemeinden in den Landkreisen Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße/Sprjewja-Nysa, in denen die sorbische/wendische Sprache oder Kultur gegenwärtig nachweisbar sind, sowie die kreisfreie Stadt Cottbus/Chóšebuz. |
| Gesetzliche Festschreibung des aktuellen Standes aufgrund der bisherigen gemeindlichen Beschlüsse („Ist-Stand 2008“) | | § 3 Abs. 2 Satz 2 SWG-E Im Einzelnen umfasst das Gebiet alle Gemeinden, von denen mindestens ein Ortsteil zum angestammten Siedlungsgebiet des sorbischen/wendischen Volkes in der Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 23. April 2008 (Amtsblatt für Brandenburg 2008 S. 1234) gehörte. Eine Auflistung enthält die Anlage zu diesem Gesetz. |
| Möglichkeit neuer Gemeinden, dem angestammten Siedlungsgebiet freiwillig/voraussetzungslos beizutreten | | § 3 Abs. 3 SWG-E: Gemeindeverbände und weitere Gemeinden in den in Absatz 2 genannten Landkreisen können ihr Hinzutreten zum angestammten Siedlungsgebiet jederzeit beschließen. |
| Neudefinition der Merkmale für die „verpflichtende“ Feststellung zum angestammten Siedlungsgebiet | | Der Gemeindeverband bzw. die Gemeinde soll einen entsprechenden Beschluss nach Anhörung der anerkannten Dachverbände der Sorben/Wenden fassen, soweit sich ein Teil der Einwohner zu einer sorbischen/wendischen Identität bekennt oder eines der folgenden Kriterien erfüllt ist: 1. Die niedersorbische Sprache ist mündlich oder schriftlich nachweisbar. |

¹² LVerfGE 8, 97 (124).

¹³ LVerfGE 8, 97 (124).

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>2. Einwohner besuchen Schulen, Kindertagesstätten oder andere Bildungseinrichtungen mit sorbisch-/wendischsprachigen Bildungsangeboten oder solche Einrichtungen sind vorhanden.</p> <p>3. Sorbische/wendische oder sorbisch-/wendischsprachige Medien, Kunst, Kultur, Bräuche, Traditionen und religiöse Handlungen werden von den Einwohnern rezipiert, geschaffen oder praktiziert.</p> <p>4. Vereine, Verbände oder Institutionen, die satzungsgemäß sorbische/wendische Sprache, Kultur oder Geschichte pflegen oder erfordern, haben im betreffenden Gebiet ihren Sitz.</p> |
| Verfahrensvorschrift/Mitteilungspflicht | | Der Gemeindeverband bzw. die Gemeinde ist verpflichtet, das zuständige Ministerium über jede Entscheidung zu unterrichten, die die Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet betrifft. |
| Verfahrensvorschrift/Überprüfung der kommunalen Entscheidung | | <p>§ 3 Abs. 4 Satz 1 SWG-E:</p> <p>Wird die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet durch den Gemeindeverband bzw. die Gemeinde abgelehnt, so hat das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium diese Entscheidung zu überprüfen.</p> |
| Klarstellung | | <p>§ 3 Abs. 4 Satz 2 SWG-E:</p> <p>Sollten Kriterien zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt werden, ist ein Hinzutreten der betreffenden Gemeinde zum angestammten Siedlungsgebiet jederzeit möglich.</p> |
| Rechtsfolgen bei Veränderungen des Gemeindegebiets (Erhalt und Erweiterung des Siedlungsgebiets) | | <p>§ 3 Abs. 5 SWG-E:</p> <p>Änderungen der Gemeindezugehörigkeit führen nicht zu einem Ausscheiden aus dem angestammten Siedlungsgebiet. Bei Zusammenschlüssen von Gemeinden führt eine Zugehörigkeit einer der bisherigen Gemeinden zum angestammten Siedlungsgebiet zu dessen Ausdehnung auf die gesamte entstehende Gemeinde. Umsiedlungen von Einwohnern aus Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet führen zu einer Ausdehnung dieses Gebiets auf den Ansiedlungsstandort.</p> |

Die grau unterlegten Textstellen werden in den Ausführungen vertieft behandelt.

Die vorgeschlagene Regelung zum angestammten Siedlungsgebiet will nunmehr die Zuordnung der Gemeinden zum angestammten Siedlungsgebiet nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV sehr viel ausführlicher als bisher und auch in wesentlichen Einzelheiten anders regeln. Dahinter steht das Ziel, die derzeit bestehenden geografischen Grenzen des sorbischen Siedlungsgebiets zu erweitern bzw. die rechtlichen Möglichkeiten für eine Erweiterung mit Blick auf künftige Entwicklungen bei den Trägern des sorbischen (Kultur-)Lebens zu schaffen.

Die Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet nimmt auf der Ebene des landesrechtlich gewährleisteten Minderheitenschutzes gewissermaßen die Funktion eines Scharniers ein, weil der überwiegende Teil der einfachgesetzlich konkretisierten Ansprüche im geltenden SWG von der Belegenheit im angestammten Siedlungsgebiet abhängig ist:

- § 4, Verwendung der sorbischen Fahne,
- § 6, Bestellung von Sorbenbeauftragten in den Kommunen als Soll-Bestimmung,
- § 7 Abs. 1, Verpflichtung der Landkreise und Gemeinden zur Einbeziehung der sorbischen (wendischen) Kultur in ihre Kulturarbeit,
- § 7 Abs. 2, Verpflichtung der Landkreise und Gemeinden zur Förderung von Kunst, Sitten und Gebräuchen,
- § 10 Abs. 1, Möglichkeit des Spracherwerbs für Kinder und Jugendliche,

- § 10 Abs. 2, Einbeziehung der sorbischen Kultur und Geschichte in den Bildungsauftrag an Kindertagesstätten und Schulen,
- § 10 Abs. 5, Pflicht des Landes, Kindertagesstätten und Schulen sorbischer Verbände zu fördern,
- § 11, zweisprachige Beschilderung.

Veränderungen dieser Definition verstärken oder schwächen den Minderheitenschutz in seiner territorialen Dimension. Das kann jedoch nur zulässig sein, wenn diese Neudefinition innerhalb des Spielraums verbleibt, den der höherrangige verfassungsrechtliche Rahmen gewährt. Diesen Rahmen bilden insbesondere die verfassungsrechtlichen Gewährleistung des angestammten Siedlungsgebiets in Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV (dazu a) und daneben auch die verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltung und die damit in Verbindung stehenden Garantien, weil ein großer Teil der minderheitenrechtlichen Gewährleistungen von den Kommunen umzusetzen sind oder jedenfalls diese Ebene betreffen (dazu b).

a) Das verfassungsrechtlich gewährleistete „angestammte Siedlungsgebiet“ gem. Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV

Der Begriff des „angestammten Siedlungsgebietes“ ist ein Spezifikum der brandenburgischen Landesverfassung. Die sächsische Verfassung, mit der ein Vergleich im Zusammenhang mit den Minderheitsrechten der Sorben naheliegt, verwendet einerseits den Begriff des Siedlungsgebiets (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 SächsVerf), andererseits die Formulierung der „angestammten Sprache, Kultur und Überlieferung“ (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf), jedoch nicht die Formulierung „angestammtes Siedlungsgebiet“. Die Bundesrepublik hat sich den Begriff des angestammten Siedlungsgebietes insofern zu eigen gemacht, als sie ihn als eines der Kriterien für die Definition der in Deutschland lebenden nationalen Minderheiten im Sinne des RÜ herangezogen hat.¹⁴ Diese Definitionsbefugnis folgt daraus, dass eine völkerrechtlich bindende Definition der nationalen Minderheit fehlt.

Was aber lässt sich der Landesverfassung zum angestammten Siedlungsgebiet entnehmen? Das angestammte Siedlungsgebiet wird in der Verfassung nicht durch administrative oder politische Grenzen oder politische Besonderheiten, wie z. B. einen festgesetzten sorbischen Bevölkerungsmindestanteil definiert. Auch auf eine konkrete geografische Definition wird in der Verfassung verzichtet. Dennoch ist es durch die Wahl des Begriffes „angestammt“ entscheidend geprägt. Der Begriff verweist auf die kulturhistorische Perspektive, auf ein „überkommenes“, abgrenzbares Areal. Der Begriff knüpft dagegen nicht daran an,

¹⁴ Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Zeichnung des Übereinkommens am 11. Mai 1995, die auf der Grundlage der Denkschrift (BT-Drucksache 13/6912) abgegeben wurde.

wo und wie viele Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit ihren aktuellen Wohnsitz haben. Unter den Schutz der Verfassung fällt mithin nur das kulturhistorisch belegte Siedlungsgebiet, dieses aber unabhängig davon, welchen Bevölkerungsanteil die Angehörigen der nationalen Minderheit in diesem Gebiet aktuell ausmachen. Dem einfachen Gesetzgeber wird es überlassen, die kulturhistorischen Merkmale dieses Gebiets näher zu beschreiben und das Verfahren ihrer Prüfung festzulegen.

b) Minderheitenschutz und kommunale Selbstverwaltung am Beispiel der Aufgabe der Pflege der sorbischen Kultur

Die Auswirkungen einer Neudefinition des angestammten Siedlungsgebiets auf die Kommunen zeigen sich beispielhaft an der diesen obliegenden Verpflichtung, die sorbische Kultur zu fördern (§ 2 Abs. 2 Satz 3 BbgKVerf). Denn mit einer definitorischen Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes wird jedenfalls potentiell weiteren Gemeinden unter anderem diese zusätzliche Verpflichtung gesetzlich auferlegt.

Die Kulturpflege als solche ist auf kommunaler Ebene eine Angelegenheit, die die Kommunen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe erfüllen. Sie entscheiden sowohl, ob sie überhaupt, als auch, wie sie tätig werden wollen. Für die Pflege der sorbischen Kultur gilt durch die Anordnung in § 7 SWG indes, dass die Kommunen im angestammten Siedlungsgebiet verpflichtet sind, die sorbische Kultur erstens angemessen in ihre (allgemeine) Kulturarbeit einzubeziehen (Absatz 2 Satz 1) und sie zweitens unabhängig von ihrer sonstigen Kulturarbeit (Absatz 2 Satz 2) besonders zu fördern. Diese gesetzliche Hervorhebung der Förderung der sorbischen Kultur entzieht der Kommune nicht die örtliche Zuständigkeit, wandelt die Kulturpflege jedoch in eine pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit um. Sie geht somit einher mit dem Verlust des gemeindlichen Entschließungsermessens (dem „Ob“ der Kulturpflege). Eine solche Einschränkung der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit ist als Eingriff in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu qualifizieren und bedarf einer Rechtfertigung.¹⁵ Der Gesetzgeber muss somit begründen, warum er die Kulturpflege unter einem bestimmten Aspekt zur Pflichtaufgabe macht. Eine Rechtfertigung für diesen Eingriff aufgrund höherrangigen Rechts besteht unzweifelhaft dann, wenn sich die Gemeinde in den geografischen Grenzen des angestammten Siedlungsgebiets gem. Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV als territorialem „Ankerbegriff“ befindet. Anhand dieser Wechsel-

15 Ossenbühl, Kulturpflege als Pflichtaufgabe kommunaler Selbstverwaltung, SächsVBl. 1994, 145 (148); von grundsätzlich hohen Rechtfertigungsanforderungen geht aus Vogelsang/Lübking/Ulbrich, Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. Aufl. 2005, Rn. 44.

beziehung zeigt sich anschaulich die zentrale Funktion, die diesem verfassungsrechtlichen Begriff und seiner einfachgesetzlichen Konkretisierung zukommt.

c) Einfachgesetzliche Feststellung der Zugehörigkeit zum allgemeinen Siedlungsgebiet

Anders als durch die entsprechenden Bestimmungen im Sächsischen Sorbengesetz¹⁶ werden die geografischen Grenzen des angestammten Siedlungsgebietes in Brandenburg sowohl nach der geltenden Rechtslage als auch im Entwurf nicht bereits vollständig durch den Gesetzgeber festgelegt. Vielmehr stellt nach derzeitiger Rechtspraxis die Kommune ihre Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet eigens fest. An diesem Verfahren hält auch der Entwurf grundsätzlich fest. Der Entwurf hebt sich aber von der geltenden Rechtslage sowohl durch die großzügiger formulierten materiellen Voraussetzungen für diese Feststellung als auch durch ein etwas genauer geregeltes Feststellungsverfahren ab. Ergänzt wird dies für zwei besondere Fälle durch eine gesetzliche Anordnung der Zugehörigkeit. Die teilweise recht weitreichenden Neuerungen des Entwurfs werden im Folgenden anhand eines Vergleichs mit den geltenden Bestimmungen herausgearbeitet und anschließend bewertet.

aa) Geltende Rechtslage (§ 3 Abs. 2 SWG)

Die Zugehörigkeit eines Ortes oder einer Siedlung zum angestammten Siedlungsgebiet hängt nach derzeitiger Rechtslage von zwei ineinandergreifenden Tatbeständen ab. Die geografischen Grenzen, innerhalb derer eine Feststellung zum angestammten Siedlungsgebiet überhaupt getroffen werden kann (potentielles angestammtes Siedlungsgebiet), werden im Gesetz durch Kreis- und Amtsgrenzen nach dem Stand der kommunalen Gliederung zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gesetzes beschrieben. Liegt eine Gemeinde nicht in diesem Gebiet, kann sie von vornherein nicht zum angestammten Siedlungsgebiet gehören.¹⁷ Eine Gemeinde innerhalb dieses Territoriums gehört umgekehrt nur dann zum angestammten sorbischen Siedlungsgebiet im Sinne des SWG, wenn in der Gemeinde eine kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition nachweisbar ist.

Das Gesetz trifft bemerkenswerterweise keine ausdrückliche Anordnung dazu, wem die Entscheidung über die Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet

¹⁶ § 3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen (Sächsisches Sorbengesetz – SächsSorbG) vom 31. März 1999 (SächsGVBl. S. 161), zul. geändert durch Gesetz vom 29. Jan. 2008 (SächsGVBl. S. 102).

¹⁷ Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg (3. Nachlfg. 2008), Art. 25 Anm. 4.

obliegt bzw. ob es überhaupt einer solchen bedarf. Die derzeitige Rechtspraxis erschließt sich erst durch die Verwaltungsvorschrift des Ministers für Wissenschaft, Forschung und Kultur zum Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (VV-Sorbenrechte).¹⁸ In dieser wird angeordnet, dass die Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet von „den Gemeinden“ (nach vorheriger Prüfung) zu treffen ist.¹⁹ Es bleibt dabei unklar, ob es sich bei dieser den Gemeinden auf solche Weise zugewiesenen Aufgabe der „Grundsatzfeststellung“ um eine Selbstverwaltungsaufgabe oder um eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt. Immerhin zieht eine (Teil-)Feststellung über die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet nicht nur Verpflichtungen für die Gemeinde nach sich, sondern ist auch Grundlage für die gebietsbezogenen Gewährleistungen der nationalen Minderheit gegenüber dem Land. Zu Letzteren gehört insbesondere der Anspruch der Schülerinnen und Schüler im angestammten Siedlungsgebiet, Sorbisch erlernen zu können und in sorbischer Sprache unterrichtet zu werden (§§ 5 und 129 Abs. 1 BbgSchulG).

Abgesehen davon kann § 3 Abs. 2 SWG entnommen werden, dass eine Gemeinde zum angestammten Siedlungsgebiet gehört, wenn die beiden oben genannten Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind. Die aufgrund der Anordnung in Abschnitt III Abs. 1 VV-Sorbenrechte durch die Gemeinde hierüber zu treffende Entscheidung unterliegt wegen der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 25 Abs. 1 LV nicht der freien Entscheidung der Gemeindeorgane. Vielmehr müssen die Gemeinden im potentiellen angestammten Siedlungsgebiet gem. § 3 Abs. 2 Satz 1 SWG die Tatbestände der kontinuierlichen sprachlichen und kulturellen Tradition prüfen und, (nur) soweit sie vorliegen, eine Feststellung hierzu treffen.²⁰ Zuständig für diese Entscheidung ist gem. § 28 Abs. 1 BbgKVerf die Gemeindevertretung. Völlig offen bleibt nach der geltenden Rechtslage, wie die Gemeinden zu prüfen haben, ob die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet vorliegen.²¹

18 Vom 28. April 1997 (ABl. 1997 S. 422).

19 Offen gelassen wird an dieser Stelle, ob Regelungen im Zusammenhang mit dem Aufgabenkreis der Gemeinden und der Art und Weise der staatlichen Aufsicht (1) überhaupt in Form von Verwaltungsvorschriften formuliert werden dürfen (soweit man die Ansicht vertritt, dass die VV-Sorbenrechte nicht ausschließlich erläuternde Funktion hat) und (2) diese Art von Regelung nicht eigentlich in den Geschäftsbereich des Innenministers fällt.

20 Siehe auch die Erläuterung des Vertreters des MWFK in der 3. Sitzung des Rates für sorbische (wendische) Angelegenheiten am 5. April 2005, TOP 1, AProt 4/106, S. 17.

21 Siehe zu möglichen, daraus resultierenden Zweifelsfragen über die angewandten Methoden der Feststellung den Fall der ehemals selbstständigen, seit 2003 zur Gemeinde Märkische Heide zählenden Ortschaft Groß Leine, 3. Sitzung des Rates für sorbische (wendische) Angelegenheiten in der 4. WP am 5. April 2005, TOP 1, AProt 4/106, S. 7.

Kommt ein entsprechender Beschluss nicht zustande – sei es, weil die Gemeinde erst gar nicht in die Prüfung der Voraussetzungen eintritt, sei es, weil die Gemeindevertretung trotz Vorliegens der Voraussetzungen einen entsprechenden Beschluss nicht fasst, weil der politische Wille fehlt –, muss der Hauptverwaltungsbeamte (§ 55 BbgKVerf) bzw. im Weiteren die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde (§ 113 BbgKVerf) den Beschluss beanstanden bzw. die Kommunalaufsicht ein Prüfverfahren einleiten und/oder eine zutreffende Beschlussfassung anordnen.

Die Aufsicht wird allerdings nur im öffentlichen Interesse ausgeübt, d. h., sie dient nicht dem Schutz von Einzelinteressen. Ein Rechtsanspruch Dritter auf aufsichtsbehördliche Maßnahmen besteht nicht.

Die geltenden gesetzlichen Grundlagen bieten somit auch der nationalen Minderheit oder ihren Angehörigen in Zweifels- oder Streitfällen gegenüber den Gemeinden keine Möglichkeit, die Zugehörigkeit eines bestimmten Gebiets zum „angestammten Siedlungsgebiet“ von unabhängiger Stelle klären zu lassen. Da das „angestammte Siedlungsgebiet“ einer der zentralen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte für die gesetzliche Gewährleistung von Minderheitenrechten ist, ist die Ausgestaltung des Verfahrens über die Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet gesetzestechnisch seinerzeit nicht optimal gelöst worden. Geht man von einem statischen Verständnis des „angestammten Siedlungsgebietes“²² aus (dazu noch sogleich), dürfte allerdings der größte Teil der Gemeinden, in denen nach geltender Rechtslage ein positiver Beschluss zur Zugehörigkeit zum sorbischen Siedlungsgebiet zu fassen war, diesen Beschluss mittlerweile gefasst haben.²³ Deshalb dürften die oben angedeuteten Verfahrensmängel und auch die verbleibenden Zweifel, ob es sich bei der Feststellung selbst um eine Selbstverwaltungsangelegenheit oder um eine Pflichtaufgabe handelt, auf der Grundlage des statischen Verständnisses wenigstens heutzutage nicht mehr ganz so ins Gewicht fallen.

22 Zur Auseinandersetzung über eine mögliche „Weiterentwicklung“ des Siedlungsgebietes siehe beispielsweise die Äußerung von *Fr. Dr. Norberg* (Mitglied des Sorbenrates) in der 3. Sitzung des Rates für sorbische (wendische) Angelegenheiten am 5. April 2005, TOP 1, AProt 4/106, S. 18 f.

23 In der Begründung des Auftrags zu Punkt 1 Abs. 4 wird angedeutet, dass es Fälle gab, in denen ein Feststellungsbeschluss nicht gefasst wurde, obwohl die Voraussetzungen hierfür gegeben gewesen wären. Mit diesen – nicht näher erläuterten – Problemfällen wird wiederum die Notwendigkeit begründet, die Befugnisse der Kommunalaufsicht zu stärken. Leider wird nicht näher ausgeführt, warum in diesen Fällen die Kommunalaufsicht nicht tätig geworden ist oder mit den ihr nach geltendem Recht zur Verfügung stehenden Mitteln nicht tätig werden konnte.

bb) Entwurf

(1) Gesetzliche Festschreibung des angestammten Siedlungsgebiets als „Ist-Stand“

Der Entwurf sichert zunächst den durch das geltende SWG erreichten „Ist-Stand“ der gemeindlichen Feststellungen über die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet zum Zeitpunkt des Jahres 2008, indem diese Gemeinden bzw. ihre Ortsteile per Gesetz zum angestammten Siedlungsgebiet erklärt werden (§ 3 Abs. 2 Satz 2 SWG-E).

Es dürften für sich genommen keine Bedenken bestehen, das angestammte Siedlungsgebiet nach Maßgabe der bisher von den Gemeinden getroffenen Feststellungen gesetzlich festzulegen. Die Feststellung war schon bisher deklaratorisch. Es handelte sich bei ihr auch nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit, auch wenn die rechtlichen Grundlagen hierüber keine eindeutige Aussage treffen. Ein „Austritt“ aus dem Areal des angestammten Siedlungsgebiet war bereits bisher nicht vorgesehen und dürfte sich auch im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV, der von einer konservativen Definition des angestammten Siedlungsgebiets ausgeht, verbieten.

Auf diesen nunmehr gesetzlich fixierten „Ist-Stand“ bauen die neu gefassten Tatbestände für das Hinzutreten zum „angestammten Siedlungsgebiet“ auf. Dadurch wird deutlich, dass das Feststellungsverfahren und die ihm zugrundeliegenden Feststellungstatbestände nicht etwa allein verfahrensrechtliche Mängel der geltenden Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften beseitigen, sondern die Gestalt des angestammten Siedlungsgebietes umfassend neu ausrichten wollen.

Das Feststellungsverfahren soll, wie grundsätzlich auch schon in der VV-Sorbenrechte, zweistufig gestaltet sein:

§ 3 Abs. 2 Satz 1 SWG-E erweitert zunächst auf der ersten Stufe den geografischen Umkreis des potentiell angestammten Siedlungsgebietes um die vollständigen Landkreise Dahme-Spreewald und Oberspreewald-Lausitz, die nach geltender Rechtslage nur mit Teilen ihres Territoriums zum potentiell angestammten Siedlungsgebiet der Sorben erklärt wurden. Ob dies der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 25 Abs 1 Satz 1 LV entspricht, ist eine kulturhistorische Frage, die an dieser Stelle nicht beantwortet werden kann.

Auf der zweiten Stufe sieht der Entwurf vor, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände im gesetzlich definierten potentiellen Siedlungsgebiet eine Feststellung zur Zugehörigkeit treffen „können“ (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E) bzw. unter bestimmten Voraussetzungen eine Feststellung treffen „sollen“ (§ 3 Abs. 3 Satz 2 SWG-E).

Zunächst lässt sich festhalten, dass die bisher nur in der VV-Sorbenrechte niedergelegte Zuständigkeit der Gemeinden für die Feststellung nunmehr gesetzlich verankert wird. Gegenüber der bisherigen Auslegungspraxis zu § 3 Abs. 3 SWG soll die parallele Zuständigkeit der „Gemeindeverbände“ neu eingeführt werden. Da in § 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E von den Gemeindeverbänden „in“ den Landkreisen gesprochen wird, ist jedoch nicht klar, ob an dieser Stelle nur die Ämter oder im Sinne der Legaldefinition von § 122 Abs. 1 BbgK-Verf auch die Landkreise gemeint sind. Unabhängig von dieser Frage dürfte die Anordnung einer parallelen sachlichen Zuständigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden unzulässig sein. Die brandenburgische Kommunalverfassung verlangt – konform den allgemeinen Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren –, dass eine bestimmte Aufgabe eindeutig einer bestimmten Stelle (hier alternativ Gemeinde/Amt/Landkreis) zur Erledigung zugewiesen ist.²⁴

Wesentliches Merkmal der zweiten Stufe des Verfahrens soll ausweislich der Begründung des Entwurfs nunmehr die Freiwilligkeit des Beschlusses sein. Bei genauerer Betrachtung unterscheiden sich die Varianten („Soll-Beitritt“ und „Kann-Beitritt“) in dieser Beziehung allerdings deutlich. Betrachtet werden soll zunächst die Tatbestandsvariante § 3 Abs. 3 Satz 2 SWG-E („Soll-Beitritt“). Dieser baut in seiner Systematik in gewisser Hinsicht auf den bestehenden Vorgaben der VV-Sorbenrechte auf.

(2) „Soll-Beitritt“ (§ 3 Abs. 3 Satz 2 SWG-E)

Die Gemeinden sollen sich für eine Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet entscheiden, wenn eines der im Entwurf festgelegten Tatbestandsmerkmale auf ihre Einwohnerschaft bzw. ihr Territorium zutrifft. Lehnt die Gemeinde indes die Feststellung ab, muss die Kommunalaufsichtsbehörde die Rechtskonformität der Entscheidung prüfen (§ 3 Abs. 4 Satz 1).

²⁴ Siehe zur sachlichen Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinde einerseits und den Gemeindeverbänden andererseits § 135 Abs. 1 und 5 BbgKVerf für die sachliche Zuständigkeit des Amtes sowie § 122 BbgKVerf für die sachliche Zuständigkeit des Kreises); zur rechtsstaatlichen Notwendigkeit von eindeutigen Zuständigkeitsbestimmungen allgemein *Knack/Henneke*, *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*, 9. Aufl. 2010, Vor § 3 Rn. 11 ff.

Abweichend von § 110 Abs. 1 BbgKVerf ist ausschließlich die oberste Kommunalaufsichtsbehörde zuständig (§ 3 Abs. 4 Satz 1 SWG-E). Hiermit korrespondiert eine Berichtspflicht der Gemeinden über ihre Feststellungsentscheidung (§ 3 Abs. 3 Satz 3 SWG-E).

Das ansonsten der Kommunalaufsichtsbehörde zustehende Opportunitätsersessen, ob sie in eine rechtliche Prüfung eintritt (§ 112 Satz 2 BbgKVerf), soll für diesen Fall nicht bestehen. Ob der Kommunalaufsicht dennoch ein Ermessen darüber verbleibt, wie sie mit einem zu Ungunsten der Gemeinde ausgehenden Prüfungsergebnis bei der Ausübung ihrer Aufsicht umgeht, wird im Entwurf nicht weiter geregelt. Sie dürfte jedoch regelmäßig ermessensfehlerhaft handeln, falls sie untätig bleibt, obwohl sie zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die Gemeinde zu Unrecht ein Hinzutreten zum Siedlungsgebiet ablehnt. Folglich muss sie die Entscheidung der Gemeinde beanstanden und gegebenenfalls weitere Maßnahmen ergreifen, um auf einen rechtmäßigen Zustand, d. h. einen Feststellungsbeschluss hinzuwirken. Von einem freiwilligen Hinzutreten kann daher jedenfalls für diejenigen Gemeinden, auf die eines der im Entwurf genannten Kriterien des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 – 4 SWG-E zutrifft, nicht die Rede sein. Vielmehr bleibt es beim „Pflichtbeschluss“, wie bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts.

So wird das von den Entwurfsverfassern laut ihrer Begründung angestrebte Ziel, ein „flexibles Hinzutreten“ zu ermöglichen, vom Wortlaut des § 3 Abs. 3 Satz 2 SWG-E verfehlt. Letztlich steht dahinter ein Zielkonflikt. Die mit dem Begriff „sollen“ juristisch zum Ausdruck gebrachte, in gewissen Grenzen verbleibende Freiwilligkeit, eine Entscheidung zu treffen, verträgt sich nicht mit einem kommunalaufsichtlichen Einschreiten, falls nicht „freiwillig“ ein Beschluss gefasst wird. Deshalb können auch keine Vorschläge gemacht werden, die dieses Spannungsverhältnis auflösen. Letztlich spricht wohl nichts dagegen, den Gemeinden, wie bisher auch schon durch die VV-Sorbenrechte, bindend vorzuschreiben, in welchen Fällen sie ihre Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet festzustellen haben. Das setzt allerdings voraus, dass die hierzu formulierten Tatbestände des Entwurfs sich in den Rahmen des Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV einfügen. Sie sollen im Folgenden betrachtet werden.

Anders als nach geltendem Recht soll nunmehr ausdrücklich und detailliert gesetzlich geregelt werden, unter welchen materiellen Voraussetzungen eine Gemeinde ihre Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet konkret feststellen soll:

Eine wesentliche Änderung gegenüber der bestehenden Fassung des SWG besteht darin, dass statt des zusammengefassten Tatbestandes „kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition“ fünf verschiedene Tatbestände gebildet werden, die nicht kumulativ, sondern jeweils nur alternativ erfüllt sein müssen. Auch wird auf den bisher zwingenden „objektiven“ kulturhistorischen Zusammenhang verzichtet, indem der erste Tatbestand das voraussetzungslose subjektive Bekenntnis eines Teiles der Einwohner einer Gemeinde zur sorbischen Identität für die Zugehörigkeit zum sorbischen Siedlungsgebiet genügen lässt (§ 3 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. SWG-E). In den übrigen vier Tatbeständen werden vor allen Dingen kulturelle (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 und 3 SWG-E) und institutionelle (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 und 4 SWG-E) Umstände und Zusammenhänge betont. Gegenüber den Regelbeispielen der VV-Sorbenrechte wird bei überschlägiger Betrachtung sehr viel weniger auf einen kontinuierlichen lebendigen Gebrauch der sorbischen Sprache in einer örtlichen Sprechergruppe abgehoben (die Sprache soll nur nachweisbar sein [§ 3 Abs. 3 Nr. 1 SWG-E] oder von Institutionen gepflegt oder erforscht werden [§ 3 Abs. 3 Nr. 4 SWG-E]).

- (i) Bekenntnis eines Teiles der Einwohner zu einer sorbischen/wendischen Identität (§ 3 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. SWG-E)

Die mit dem Entwurf ermöglichte Anknüpfung allein an das subjektive Bekenntnis eines Teiles der Einwohner zur sorbischen/wendischen Identität steht zunächst in einem Spannungsverhältnis zu dem vom Entwurf zugleich verfolgten Ansatz, den Feststellungsbeschluss über einen objektiv-rechtlichen Tatbestand, nämlich die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet, im Rahmen der Kommunalaufsicht in deutlicherer Weise als bisher auch rechtlich überprüfbar zu gestalten. Denn § 2 Satz 2 SWG bestimmt – im Einklang mit der völkerrechtlichen Vorgabe aus Art. 3 RÜ (Prinzip des freiwilligen Bekenntnisses) –, dass das Bekenntnis zum sorbischen Volkstum gerade nicht nachgeprüft werden darf.

Im Übrigen zeigt der Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die das Land Brandenburg in Bezug auf die Bekenntnisfreiheit zu beachten hat, dass das subjektive Bekenntnis zur sorbischen/wendischen Identität eines Teiles der Einwohner kein ausreichendes Anknüpfungsmerkmal für die Gewährleistungen des Minderheitenschutzes ist. Die Bekenntnisfreiheit dient dazu, die Angehörigen einer Minderheit vor staatlichen Zwangszuordnungen, „Klassifizierungen“, Zuweisungen und Ähnlichem zu schützen, sie übernimmt also eine abwehrende Funktion. Niemand soll vom Staat oder seinem gesellschaftlichen Umfeld in ein Schema gepresst werden dürfen. Soweit mit diesem Bekenntnis hingegen positive Ansprüche und Rechtsfolgen im Zusammenhang mit dem Minderheitenschutz ver-

bunden sind, muss sich das Bekenntnis einzelner Personen zu einer nationalen Minderheit mit objektiven, das heißt auch für Dritte und damit die Mehrheit erkennbaren maßgeblichen Kriterien für ihre Identität verbinden.²⁵ Die über den Gleichbehandlungsgrundsatz hinausweisenden kompensatorischen Minderheitenrechte sollen diejenigen Nachteile und Zumutungen abmildern, die diese Personen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte allein oder gemeinsam mit anderen gerade durch ihr „Anderssein“ erleiden. Weil sie in ihrem Lebensvollzug von der Mehrheit typisierend als Minderheit behandelt oder wahrgenommen werden, können sie ihre individuellen Rechte auf Entfaltung und Teilhabe, die allen Menschen gleichermaßen zustehen, nur „unter erschwerten Bedingungen“ (z. B. Assimilierungsdruck) wahrnehmen.²⁶ Angehörige der jeweiligen „Mehrheit“ bedürfen dieser besonderen Kompensation, die der Minderheitenschutz gewährt, gerade nicht. Allein das subjektive Bekenntnis zu einer kulturellen Identität genügt daher nicht, Rechte und Ansprüche des Minderheitenschutzes geltend zu machen. Um die besonderen Gewährleistungen des Minderheitenschutzes zu rechtfertigen, müssen ein oder mehrere nachprüfbare, objektive Merkmale hinzukommen.

Davon abgesehen legt auch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV selbst nahe, dass es bei der Bestimmung des angestammten Siedlungsgebietes nicht ausreicht, allein auf einen einfachgesetzlichen Tatbestand abzustellen, der losgelöst von sonstigen objektiven Merkmalen das individuelle Bekenntnis eines Teils der Einwohner einer Gemeinde genügen lässt. Der Verfassungsbegriff wäre damit zu weit interpretiert. Denn er verweist, wie bereits erwähnt, mit dem Begriff „angestammt“ auf die Identifizierung des Siedlungsgebietes anhand kulturhistorischer Kriterien. Auch im weiteren systematischen Zusammenhang des Art. 25 LV mit seinen verschiedenen Gewährleistungen werden als kennzeichnend für die nationale Identität des sorbischen Volkes die kulturelle Eigenständigkeit, die kulturelle Autonomie (Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2) sowie die sorbische Sprache und Kultur (Absatz 3) hervorgehoben. Das sorbische Volk wird von der Verfassung als Gemeinschaft beschrieben, die sich eben nicht aufgrund eines politischen Willensaktes oder auf der Grundlage eines bestimmten Bekenntnisses zu einem Staatsvolk konstituiert hat bzw. konstituieren konnte (Willensnation), sondern vielmehr auf der Grundlage einer eigenen gemeinsamen Kultur-

25 Deutlich der Explanatory report (Fn. 11), Erl. Nr. 34 und 35 (zu Art. 3 Abs. 1); dazu *Fastenrath*, in: Degenhart/Meissner (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Freistaats Sachsen, 1997, § 4 (Staatsvolk, Staatsbürgerschaft, Minderheitenschutz) Rn. 29.

26 Zum Kompensationsgedanken bei Minderheitenrechten ausführlich auch BbgVerfG, Urt. vom 18. Juni 1998, VfGBbg 27/97, LVerfGE 8, 97 (136 f.); zum Erfordernis der „objektiven“ Feststellung der Zugehörigkeit zu einer Minderheit auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Minderheitenbegriffs die Analyse der völkerrechtlichen Dokumente zu dieser Frage von *Brunner*, Internationaler Minderheitenschutz, zuerst erschienen in der Publikation Der Donauraum, Ausgabe 3/2001, einsehbar unter http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/internationaler_minderheitenschutz_brunner.htm [11. Okt. 2011].

geschichte innerhalb der deutschen Nation existiert und sich eben dadurch erkennbar von der Mehrheit der Staatsbürger in Brandenburg unterscheidet.

- (ii) Bestimmung des Siedlungsgebietes anhand des Maßes der Nutzung von sorbischen Bildungseinrichtungen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 SWG-E)

Zu § 3 Abs. 3 Nr. 2 SWG-E ist festzustellen, dass mit Blick auf die Gesetzessystematik dieses Tatbestandsmerkmal selbstreferenziell ist, weil es sich auf einen Umstand (Existenz sorbischer Bildungseinrichtungen) stützt, der regelmäßig erst eintreten kann, wenn eine Gemeinde zum angestammten Siedlungsgebiet gehört und entsprechend sorbische Bildungseinrichtungen vorhält.²⁷ Dieses Tatbestandsmerkmal dürfte daher ungeeignet sein.

- (iii) Bestimmung des Siedlungsgebietes anhand kultureller Merkmale und Umstände (§ 3 Abs. 3 Nr. 1, 3, 4)

Die drei weiteren Tatbeständen zeichnen sich dadurch aus, dass sie entweder ganz (Nr. 3) oder jedenfalls sehr weitgehend (Nrn. 1 und 4) auf den nach geltender Rechtslage/Rechtspraxis geforderten Beleg einer ungebrochenen Lebendigkeit der sorbischen Sprache verzichten und diesen durch allgemeinere Merkmale der Kulturpflege ersetzen. So genügt nunmehr unter anderem der abstrakte „Nachweis“ sorbischer Sprache (Nr. 1) oder die institutionelle Pflege der Sprache (Nr. 4).

Die vorgeschlagenen Merkmale zur Feststellung des „angestammten Siedlungsgebiets“ erweitern die Möglichkeit dieser Feststellung in einer Weise, die über den verfassungsrechtlichen Gehalt des „angestammten Siedlungsgebietes“ im Sinne von Art. 25 Abs. 1 LV hinausgeht. Art. 25 LV ist in seinem Wortlaut einer Konzeption der sorbischen (National-) Identität verhaftet, die sich aus der gemeinsamen Sprache und Kultur in einem angestammten Siedlungsgebiet ergibt. Dies mag im kulturwissenschaftlichen Sinne aus heutiger Sicht als zu eng angesehen werden oder die Situation der Sorben in Deutschland/Brandenburg nicht vollständig erfassen.²⁸ Die landesverfassungsrechtliche Festlegung der sorbischen Identität auf dieses, dem internationalen Minderheitenschutz verpflichtete konservativ-statische Modell ist jedoch gewissermaßen die Kehrseite der rechtlichen Anerken-

27 Das schließt nicht die Möglichkeit nicht aus, Sorbisch an ausgewählten Bildungseinrichtungen außerhalb des angestammten Siedlungsgebietes als Fremdsprache zu lernen (siehe auch § 2 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung über die schulische Bildungsangelegenheiten der Sorben [Wenden] vom 31. Juli 2000 [GVBl. II S. 291]: „In Schulen außerhalb des Siedlungsgebietes kann Sorbisch (Wendisch) Fremdsprache sein.“).

28 In diesem Sinne auch *Krugmann*, Das Recht der Minderheiten – Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes, 2004, S. 83 f., der darauf hinweist, dass sich die Soziologie und die Kulturwissenschaften auch mit anderen als mit nationalen Minderheiten befasst (z. B. behinderte Menschen als gesellschaftliche Minderheit).

nung als „nationale Minderheit“ im völkerrechtlich verbindlichen Sinne, die die brandenburgische Verfassung auszeichnet.²⁹ Nur auf dieses „Modell“ des Minderheitenschutzes bezieht sich der Gesetzgebungsauftrag in Art. 25 Abs. 5 LV. In diesem Rahmen ist das Land verpflichtet und zugleich gegenüber den Gemeinden berechtigt, ihnen besondere Förderpflichten insbesondere in Bezug die sorbische Kultur in ihrem örtlichen Wirkungskreis vorzuschreiben.

(3) „Kann-Beitritt“ (§ 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E)

Neben dem „Soll-Beitritt“ führt der Entwurf mit § 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E die bisher nicht vorhandene Möglichkeit für die Gemeinden³⁰ ein, in freier Entscheidung dem angestammten Siedlungsgebiet hinzuzutreten. An bestimmte objektive Voraussetzung soll diese Entscheidung nicht knüpft werden.

Eine voraussetzungslose, freiwillige Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet durch eine Gemeinde kann nach der hier vertretenen Auffassung zu Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV allerdings nicht gesetzlich eingeräumt werden. Wie schon oben zum Feststellungstatbestand des Bekenntnisses eines Teiles der Einwohner zur sorbischen/wendischen Identität erläutert, bedarf es objektiver Anknüpfungspunkte, um die Zugehörigkeit einer Gemeinde zum angestammten Siedlungsgebiet festzustellen.

(4) Gesetzliche Anordnung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet (§ 3 Abs. 5 SWG-E)

(i) Zusammenschluss von Gemeinden (§ 3 Abs. 5 Satz 1 und 2 SWG-E)

Bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts in Verbindung mit den Auslegungshinweisen durch die VV-Sorbenrechte ist eine Gemeinde auch dann zur Feststellung ihrer Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet verpflichtet, wenn nur in einem Teil der Gemeinde eine kontinuierliche sprachliche und kulturelle Tradition nachweisbar ist (Abschnitt III Nr. 2 Satz 2 VV-Sorbenrechte). Nicht eindeutig geregelt ist allerdings, ob sie diese Feststellung nur für den betreffenden Ortsteil treffen muss oder für die Gemeinde als Ganzes. Daran schließen sich weitere Auslegungsprobleme für den Fall einer kommunalen Gebietsreform an. Fraglich ist, ob im Falle der Neubildung einer Gemeinde aus „sorbischen“

²⁹ Siehe dazu aus kulturhistorischer Perspektive vertiefend *Toivanen*, Minderheitenrechte als Identitätsresource – Die Sorben in Deutschland und die Saamen in Finnland, 2000, S. 199 (201 f.).

³⁰ Siehe zu den Gemeindeverbänden oben S. 16.

und „deutschen“ Gemeinden jene (erneut) die Zugehörigkeit des nunmehrigen Ortsteils zum angestammten Siedlungsgebiet festzustellen hat³¹ oder ob die neu gebildete Gemeinde an die früheren Beschlüsse über die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet bezogen auf den sorbischen Ortsteil gebunden ist.³² Die bisherige Rechtspraxis, so wie sie sich anhand der Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Sorbischen Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet des sorbischen (wendischen) Volkes im Land Brandenburg³³ ablesen lässt, lässt beide Auslegungen zu.³⁴ Bisher ungeregelt ist überdies, welche Besonderheiten daraus für den Minderheitenschutz auf kommunaler Ebene in der neu gebildeten Gemeinde folgen könnten.³⁵ Angesichts der nur in einer Verwaltungsvorschrift und auch dort nur äußerst knapp formulierten Verfahrenshinweise kann nicht ausgeschlossen werden, dass die gegenwärtige, unvollkommen ausgestaltete Rechtslage zu Vollzugsdefiziten im Bereich des Minderheitenschutzes auf kommunaler Ebene führt.

Der Entwurf will deshalb regeln, dass bei einem Zusammenschluss von Gemeinden die einstmals beschlossene Zugehörigkeit einer Alt-Gemeinde zu einer Ausdehnung der Anerkennung als angestammtes Siedlungsgebiet auf die gesamte neue Großgemeinde führt (§ 3 Abs. 5 Satz 2 SWG-E). Dieser Ansatz vermeidet jedenfalls Verzögerungen und möglicherweise auch politische Auseinandersetzungen über die Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet.

Es dürfte zulässig sein, eine Bindungswirkung einmal gefasster Beschlüsse für den Fall des Zusammenschlusses von Gemeinden gesetzlich anzuordnen. Immerhin ließ auch die bisherige Rechtslage diese Auslegung schon zu. Eine andere Frage ist jedoch, ob die über die Bindungswirkung hinausgehende vollständige Erstreckung auf das gesamte neue Ge-

31 So offenbar auch die Rechtsauffassung der Landesregierung, siehe GesEntw LReg, Gesetz zur landesweiten Gemeindegebietsreform betreffend die Landkreise Dahme–Spreewald, Elbe–Elster, Oberspreewald–Lausitz, Oder–Spree, Spree–Neiße sowie zur Auflösung der Gemeinden Diepensee und Haide-mühl und zur Änderung des Gesetzes zur Auflösung der Gemeinde Horno und zur Eingliederung ihres Gemeindegebietes in die Gemeinde Jänschwalde sowie zur Änderung der Amtsordnung, LT-Drs. 3/5021, S. 455

32 So die Rechtsauffassung der Landesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage des Abg. Vietze (PDS) zu Frage 2, LT-Drs. 3/6892.

33 ABl. 2008 S. 1234.

34 Siehe in der Bekanntmachung des MWFK (aaO, Fn. 33) die Angaben unter II Nr. 3 Ortsteil Horno der Stadt Forst, unter II Nr. 5 Ortsteil Proschim der Stadt Welzow, unter II Nr. 13 Ortsteil Bloischdorf der Gemeinde Felixsee, unter II Nr. 14 Ortsteil Mattendorf der Gemeinde Wiesengrund.

35 Etwas lapidar formuliert die Landesregierung in der Begründung LT-Drs. 3/5021 zur Eingemeindung von Proschim in die Stadt Welzow (aaO, Fn. 31), S. 465, „Die Ausübung und der Erhalt sorbisch/wendischen Brauchtums ist dabei von dem Vorhandensein einer eigenständigen amtsangehörigen Gemeinde mit einer eigenen Gemeindevertretung nicht abhängig.“

meindegebiet im Lichte der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie angemessen ist. Hier hängt viel vom Einzelfall ab. Disproportionen in Bezug auf die Selbstverwaltungsgarantie, die mit Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV nicht mehr gerechtfertigt werden können, mögen jedenfalls dann auftreten, wenn ein im Verhältnis sehr kleines Gemeindegebiet, das zum angestammten Siedlungsgebiet gehört, einer im Verhältnis dazu sehr viel größeren Gemeinde zugeschlagen wird, die mit ihrem übrigen Gebiet objektiv nicht dazugehört. Mit Blick auf die derzeitigen Überlegungen und Vorbereitungen bei der Landesregierung und dem Landtag zu einer weiteren, womöglich einschneidenden Kommunalreform vor dem Hintergrund des demografischen Wandels³⁶ können hierzu allerdings weder belastbare Aussagen gemacht noch konkrete Empfehlungen gegeben werden, die alle noch auftretenden Probleme bereits vorab angemessen lösen würden.

(ii) Umsiedlung (§ 3 Abs. 5 Satz 3 SWG-E)

Der Entwurf sieht überdies vor, dass Umsiedlungen von Einwohnern aus dem angestammten Siedlungsgebiet den neuen Ansiedlungsort zum angestammten Siedlungsgebiet werden lassen (§ 3 Abs. 5 Satz 3 SWG-E). Um diese Vorschrift rechtlich bewerten zu können, kommt es vor allem auf den Begriff „Umsiedlung“ an. Im bergrechtlichen Zusammenhang (Braunkohletagebau) beschreibt dieser Begriff die Verpflichtung des Bergbautreibenden, den enteigneten Eigentümern von in Anspruch genommenen Flächen geeignete Ersatzflächen anzubieten. Geeignet sind diese Flächen unter anderem dann, wenn sie die Möglichkeit zulassen, den bisherigen sozialen Zusammenhang aufrecht zu erhalten (§ 2 des Gesetzes zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg [BbgBkGG]³⁷, Bergbaubedingte Umsiedlungen). Bereits jetzt ist gesetzlich festgelegt, dass diese Ersatzflächen im angestammten Siedlungsgebiet liegen müssen, wenn dies schon für die in Anspruch genommenen Siedlungsflächen galt (§ 3 BbgBkGG). Dabei liegt es in der freien Entscheidung des einzelnen enteigneten Eigentümers und der sonst ehemals Ansässigen, ob sie das Angebot annehmen oder nicht.

Eine staatlich angeordnete Umsiedlung an einen bestimmten Ort oder auch eine kollektiv von ihren Mitgliedern rechtsverbindlich beschlossene „Umsiedlung“ einer Dorfgemeinschaft und ein evtl. damit korrespondierendes Gruppenrecht auf ein neues Siedlungsgebiet existiert in der Rechtsordnung hingegen nicht. Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV als Staatsziel-

36 Siehe hierzu den interfraktionellen Antrag auf Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, LT-Drs. 5/2952.

37 Gesetz zur Förderung der Braunkohle im Land Brandenburg vom 7. Juli 1997 (GVBl. I S. 72).

bestimmung³⁸ definiert das sorbische Volk und/oder seine örtlichen Gemeinschaften nicht als Rechtssubjekt und vermittelt demzufolge keine korrespondierenden Gruppenrechte, die es einer Gruppe von Bürgern sorbischer Identität gestatten würde, den Status des angestammten Siedlungsgebiets gewissermaßen mit sich zunehmen. § 3 Abs. 5 Satz 3 SWG-E fügt sich deshalb in die Systematik der Rechtsordnung von vornherein nicht ein.

Eine andere Frage ist, ob die bisherigen Regelungen, die dazu dienen sollen, Grundrechtseingriffe und Beeinträchtigungen von Schutzziele, die vom Braunkohletagebau hervorgerufen werden, in verhältnismäßiger Weise aufzufangen, im Einzelfall gerade auch im Hinblick auf den Schutz der nationalen Identität des sorbischen Volkes noch verbessert werden könnten. Der hier gewählte Ansatz erscheint jedoch nicht geeignet.

d) Zusammenfassende Empfehlung

Für das subjektive Merkmal „Bekenntnis zur sorbischen Identität“ einerseits (§ 3 Abs. 2 Satz 2, 1. Alt. SWG-E) und die erweiterten objektiven Merkmale des § 3 Abs. 3 Nr. 1, 3 und 4 SWG-E andererseits zur Bestimmung des angestammten Siedlungsgebietes lässt sich festhalten, dass sie über den von Art. 25 LV Abs. 1 Satz 1 LV vorgegebenen Begriff und damit auch über den Gesetzgebungsauftrag des Art. 25 Abs. 5 LV hinausgehen. Das gilt auch für die durch § 3 Abs. 3 Satz 1 SWG-E vorgesehene Möglichkeit der Gemeinden, dem Siedlungsgebiet freiwillig und voraussetzungslos beizutreten.

Der durch Art. 25 LV gespannte Rahmen des Minderheitenschutzes, der im System der gesamten Verfassung zugleich beispielsweise die kompensatorischen Maßnahmen zugunsten der Minderheit und damit Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung rechtfertigt, wäre verlassen, legte man die vorgeschlagenen Definitionen des Entwurfs für die Feststellung der Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet zugrunde. Der Begriff „angestammtes Siedlungsgebiet“ als „Scharnier“ im System des Minderheitenschutzes lässt weder eine beliebige einfachgesetzliche Neudefinition seiner geografischen Ausdehnung noch eine Option für ein freiwilliges, voraussetzungsloses Hinzutreten zu. Der Minderheitenschutz, wie ihn die brandenburgische Verfassung gewährt, ist insofern ein in sich geschlossenes System.

Die in § 3 Abs. 5 Satz 1 SWG-E für den Fall eines Zusammenschlusses von sorbischen und nichtsorbischen Gemeinden enthaltene Bestandsregel für die Zugehörigkeit zum an-

38 Grundlegend LVerfGE 8, 97 (127 ff.)

gestammten Siedlungsgebiet dürfte zulässig sein. Die Erstreckungsregel auf das übrige Gemeindegebiet in § 3 Abs. 5 Satz 2 SWG-E wäre demgegenüber nur in Einzelfällen noch durch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV gerechtfertigt. In den meisten Fällen dürfte diese Regelung zu einer Ausweitung des angestammten Siedlungsgebietes führen, die verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckt wäre.

Der in § 3 Abs. 5 Satz 3 SWG-E verfolgte Ansatz eines kollektiven Rechts auf ein Siedlungsgebiet lässt sich mit Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV als Staatsziel nicht vereinbaren.

3. Dachverbände (Punkt 2/§ 5 SWG-E)

Die Regelung Nummer 2, die als § 5 des geplanten Gesetzentwurfs vorgesehen ist, trägt den Titel „Dachverbände“. Sie enthält Bestimmungen über die Interessenvertretung der Sorben/Wenden und über die Wahrnehmung von Klagerechten durch sorbische/wendische Dachverbände. Absatz 1 trifft eine generelle Aussage über das Vertretungsrecht sorbischer/wendischer Dachverbände und entspricht im Wesentlichen einer in § 5 des Sächsischen Sorbengesetzes³⁹ enthaltenen Bestimmung.

Mit § 5 SWG-E soll außerdem ein sog. Verbandsklagerecht eingeführt werden. Dachverbänden, die nach Absatz 2 anerkannt sind, wird in Absatz 3 das Recht eingeräumt, Klage zu erheben, wenn Rechte des sorbischen/wendischen Volkes oder einzelner Sorben/Wenden aus Art. 25 LV, dem Sorben(Wenden)-Gesetz oder anderen landesrechtlichen Vorschriften berührt sind. Eine Verletzung eigener Rechte des Dachverbands ist für die Klagebefugnis nicht erforderlich. Diese Regelung hat weder im geltenden Sorben(Wenden)-Gesetz noch im Sächsischen Sorbengesetz eine Entsprechung. Im Einzelnen wurden folgende Bestimmungen zur Prüfung vorgelegt:

§ 5 Dachverbände

(1) Die Interessen des sorbischen/wendischen Volkes und der Bürger sorbischer/wendischer Volkszugehörigkeit können auf Landes- und kommunaler Ebene von Dachverbänden der Sorben/Wenden wahrgenommen werden.

(2) Über die Anerkennung eines Dachverbandes entscheidet das Präsidium des Landtages nach Anhörung des Rates für sorbische/wendische Angelegenheiten, wenn ein Verband

1. nach seiner Satzung und nicht nur vorübergehend die Belange des sorbischen/wendischen Volkes fördert,

39 § 5 SächsSorbG lautet: „Die Interessen der Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit können auf Landes-, Regional- und Kommunalebene von einem Dachverband der sorbischen Verbände und Vereine wahrgenommen werden.“

2. nach der Zusammensetzung seiner Mitglieder oder Mitgliedsvereine dazu berufen ist, Interessen sorbischer/wendischer Bürger im Land zu vertreten,
3. zum Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre besteht und in diesem Zeitraum im Sinne der Nummer 1 tätig gewesen ist,
4. die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; dabei sind Art und Umfang seiner bisherigen Tätigkeit, der Mitgliederkreis sowie die Leistungsfähigkeit des Verbandes zu berücksichtigen, und
5. wegen Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nach § 5 Absatz 1 Nr. 9 des Körperschaftsteuergesetzes von der Körperschaftsteuer befreit ist.

(3) Nach Absatz 2 anerkannte Verbände können, ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Klage erheben, sofern Rechte des sorbischen/wendischen Volkes oder Rechte von Sorben/Wenden nach Artikel 25 der Landesverfassung, dieses Gesetzes oder anderer landesrechtlicher Vorschriften berührt sind. Soweit ein Sorbe/Wende selbst seine Rechte durch eine Klage verfolgen kann oder hätte verfolgen können, kann die Klage durch nach Absatz 2 anerkannte Verbände nur erhoben werden, wenn sie geltend machen, dass es sich bei der Maßnahme um einen Fall von allgemeiner Bedeutung handelt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mehrere gleich gelagerte Fälle vorliegen.

a) Interessenvertretung (Absatz 1)

aa) Inhalt der Regelung

(1) *(Dach-)Verband als Rechtsbegriff*

Soweit ersichtlich existiert keine Legaldefinition des Begriffs „Dachverband“. Insbesondere das Grundgesetz enthält keine explizite Regelung dessen, was Verbände sind und welche Rechtsstellung und Funktionen ihnen innerhalb eines demokratischen Rechtsstaats zukommen; es kennt lediglich Vereine und Gesellschaften in seinem Art. 9 Abs. 1, der die Vereinigungsfreiheit als Grundrecht formuliert.

Die gesellschaftliche Wirklichkeit zeigt, dass es sich bei Verbänden um nichtstaatliche Vereinigungen in privater Rechtsform (überwiegend rechtsfähige Vereine) handelt, die z. B. wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen. Die Interessen können eigennütziger wie auch altruistischer Natur sein. Der Zweck der Errichtung eines Verbands besteht üblicherweise vorrangig darin, den politischen Willensbildungsprozess im Sinne der Mitglieder zu beeinflussen. Daneben nehmen Verbände je nach Satzung weitere Aufgaben wahr, darunter die Mitgliederberatung und -fortbildung und die Aufklärung der Öffentlichkeit. Im Rahmen der Interessenvertretung wenden sich die Verbände insbesondere an ggf. konkurrierende Verbände (z. B. Gewerkschaften versus Arbeitgeberverbände), an die allgemeine Öffentlichkeit und vor allem an die politischen Instanzen und Träger öffentlicher Gewalt, die die für ihre Mitglieder maßgeblichen Entscheidungen treffen. Dies sind je nach Interessenlage die politischen Parteien, die Regierungen, die Parlamen-

te und die Verwaltungen von Bund und Ländern sowie zunehmend auch die Organe der Europäischen Union.⁴⁰

Die Vielzahl der in Deutschland existierenden Verbände⁴¹ ist Ausdruck der gesellschaftlichen Pluralität in Deutschland. Als Institutionen, die heterogene Interessen zu einheitlichen verbandspolitischen Zielen zusammenfassen, diese artikulieren und so den politischen Prozess (mit-)vorstrukturieren, bilden die Verbände „ein wichtiges Zwischenglied im Prozess der Umsetzung gesellschaftlicher Vielfalt in staatliche Einheit.“⁴² Gerade auch auf der Basis dieser Funktion der Verbände wird es den politischen Parteien möglich, ihre Aufgaben wahrzunehmen, die u. a. darin bestehen, divergierende Interessen und Bedürfnisse in politische Handlungsprogramme umzusetzen und in die Staatswillensbildung zu übernehmen. Zwar wird die „Macht der Verbände“, die aus ihrer Stellung in der Gesellschaft und im politischen Prozess resultiert, zu Recht kritisch gesehen. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die Verbände ein wesentlicher Bestandteil des politischen Systems und letztlich Ausdruck der vom Grundgesetz gewollten Meinungs- und Interessenvielfalt der Gesellschaft sind.⁴³

Der politische Einfluss bzw. die politische Bedeutung eines Verbands ist umso größer, je breiter der Kreis der durch den Verband Vertretenen ist. Dementsprechend organisieren sich Verbände mit gleichgerichteten Interessen ihrerseits in übergeordneten Regional-, Dach- und Spitzenverbänden, die die Interessen bündeln. Inhaltlich überschneiden sich die Begriffe teilweise. Dachverbände zeichnen sich dadurch aus, dass sie unter ihrem „Dach“ mehrere Verbände und Vereine zusammenfassen; ihre Mitglieder setzen sich demzufolge in der Regel aus juristischen Personen (insbesondere Vereinen und anderen Verbänden) zusammen.⁴⁴ Dem trägt auch die insoweit aussagekräftigere Formulierung in § 5 Sächs-SorbG Rechnung, die den Begriff des Dachverbands als Zusammenschluss anderer sorbischer Verbände und Vereine umschreibt.

40 Vgl. zur Begriffsbestimmung und zur Funktion von Verbänden die allgemeinen Darstellungen bei *Kaiser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 1987, § 34 „Verbände“, Rn. 1 ff.; *Horn*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 41 „Verbände“, Rn. 1 ff.; *Grimm*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 15 „Verbände“, Rn. 2 ff.

41 Zur Zahl der allein beim Bundestag und der Bundesregierung angemeldeten Verbände (zum Stichtag 2. Mai 2002 waren es 1760) vgl. *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 9 Rn. 23 und dort Fußnote 129.

42 *Grimm* (Fn. 40), Rn. 4; vgl. auch *Bauer* (Fn. 41), Art. 9 Rn. 25; *Straßner*, Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft, APuZ 15 – 16/2006, S. 10, 11 ff.

43 Siehe dazu insbesondere *Grimm* (Fn. 40), Rn. 3 f.; *Bauer* (Fn. 41), Art. 9 Rn. 25 f.

44 Vgl. z. B. Erläuterung bei wikipedia zum Stichwort „Dachverband“, einsehbar unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Dachverband> [24. Oktober 2011].

Auch bei Übernahme des sächsischen Wortlauts kann es gleichwohl zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Einordnung eines Verbandes als Dachverband kommen. Unklar bleibt insbesondere, ob neben einem Dachverband aller Sorben/Wenden auch Regionalverbände, in denen sich beispielsweise Verbände der Niedersorben/Wenden zusammengeschlossen haben, als Dachverband anzusehen wären, oder ob allein der „oberste“ Organisationsgrad der Verbände, also die Spitzenorganisation als Dachverband anzusehen ist.

(2) Anerkennung nach Absatz 2?

Nicht eindeutig geregelt ist ferner, ob es sich bei den vertretungsberechtigten Dachverbänden um nach Absatz 2 der Regelung anerkannte Verbände handeln muss. Der reine Wortlaut verlangt dies nicht. Nach der Begründung wird die Anerkennung aber offenbar als erforderlich unterstellt. Dies wäre im Gesetzestext sprachlich eindeutig zu regeln.

(3) Ziel der Regelung

Betrachtet man den reinen Wortlaut des § 5 Abs. 1 SWG-E, wird lediglich eine Selbstverständlichkeit festgestellt: Dachverbände können die Interessen des sorbischen/wendischen Volkes und der Bürger sorbischer/wendischer Volkszugehörigkeit vertreten. Damit sind andere Verbände, Vereine oder sonstige Institutionen keineswegs von einer parallelen Interessenvertretung ausgeschlossen. Eine so zu verstehende Regelung wäre jedoch überflüssig.

Es ist vielmehr zu vermuten, dass mit § 5 Abs. 1 ein anderes Ziel verfolgt wird. Nach der Gesetzesbegründung soll mit § 5 Abs. 1 die politische Vertretung des sorbischen/wendischen Volkes und der sorbischen/wendischen Bürger bei der „Domowina – Bund Lausitzer Sorben“ und – derzeit nicht vorhandenen – vergleichbaren Dachverbänden konzentriert werden. Die Regelung kann folglich als Vertretungsmonopol zugunsten der Domowina, zumindest aber als Recht der politischen Entscheidungsträger verstanden werden, allein die Domowina als Interessenverband und Interessenvertretung zu akzeptieren, solange es keinen anderen vergleichbaren Dachverband gibt. Die Interessenvertretung würde das Vorschlagsrecht für die Besetzung von Gremien wie dem Sorbenrat und anderen öffentlichen Ämtern wie dem Landesbeauftragten mit umfassen. Andere Verbände wären von jeg-

licher Interessenvertretung und auch von den genannten Vorschlagsrechten ausgeschlossen.

Sofern dieses Verständnis bezweckt ist, müsste dies deutlicher in der Formulierung des § 5 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht werden. Diese Interpretation unterstellt, wäre aber zu prüfen, ob ein solcher Alleinvertretungsanspruch mit der allgemeinen Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG vereinbar wäre. Problematisch erscheint die kollektive Interessenvertretung des sorbischen/wendischen Volkes allein durch den Dachverband/die Dachverbände zudem unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation.

bb) Allgemeine Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)

Art. 9 Abs. 1 GG gewährt allen Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften (Vereinigungen) zu bilden. Dieses Recht wird vom Bundesverfassungsgericht als „Prinzip freier sozialer Gruppenbildung“ und zugleich als „konstituierendes Prinzip der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes“ bezeichnet.⁴⁵ Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit könnte verletzt sein, wenn einzelnen Verbänden, hier also sorbischen/wendischen Dachverbänden, durch ein Gesetz das alleinige Recht zugesprochen würde, die Interessen der sorbischen/wendischen Bürger bzw. des sorbischen/wendischen Volkes zu vertreten.

Die allgemeine Vereinigungsfreiheit garantiert dem Bürger das Recht, sich mit anderen zu jedem verfassungsrechtlich erlaubten Zweck zusammenzuschließen. Sie umfasst sowohl die Gründungs- und Beitrittsfreiheit als auch die Freiheit, aus einer Vereinigung auszutreten oder ihr von vornherein fernzubleiben.⁴⁶ Wegen des engen Zusammenhangs zwischen individueller und kollektiver Vereinigungsfreiheit schützt Art. 9 Abs. 1 GG auch die Vereinigungen selbst (sog. „Doppelgrundrecht“) und gewährt ihnen das Recht auf „Entstehen und Bestehen“.⁴⁷ Es umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *„die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte“* sowie *„die Freiheit der Selbstdarstellung und der Mitgliederwerbung“*.⁴⁸ Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet außerdem, dass die Vereinigung die von ihr frei

45 BVerfGE 50, 290, 353 (juris, Rn. 153).

46 Vgl. z. B. BVerfGE 50, 290, 354 (juris. Rn. 154).

47 Bauer (Fn. 41), Art. 9 Rn. 34, 48 m. w. Nachw.

48 BVerfGE 13, 174, 175; 30, 227, 241; 50, 290, 353 f.; 62, 354, 373; 84, 372, 378 f.; zitiert nach Bauer (Fn. 41), Art. 9 Rn. 48 und dort Fußnote 242.

gewählten Aufgaben erfüllen kann.⁴⁹ Ohne diese Selbstbestimmung könnte nicht von einem freien Vereinigswesen gesprochen werden.⁵⁰

Das bedeutet allerdings nicht, dass jegliche staatliche Reglementierung der Organisation und Willensbildung von Vereinigungen durch Art. 9 Abs. 1 GG ausgeschlossen ist. Vielmehr sind Regelungen zulässig und auch erforderlich, um die Vereinigungsfreiheit gesetzlich auszugestalten. Auf diese Weise werden die freien Vereinigungen überhaupt erst in die allgemeine Rechtsordnung eingefügt und die Sicherheit des Rechtsverkehrs gewährleistet. Daher sind Regelungen zulässig, mit denen die Rechte der Mitglieder gesichert werden, aber auch solche, mit denen den schutzbedürftigen Belangen Dritter oder auch öffentlichen Interessen angemessen Rechnung getragen wird.⁵¹ Dem Gesetzgeber ist es daher nicht verwehrt, der Betätigung einer Vereinigung Schranken zu ziehen, wenn dies zum Schutz anderer Rechtsgüter von der Sache her geboten ist.⁵²

Die zu prüfende Regelung in § 5 Abs. 1 SWG-E berührt in mehrerer Hinsicht das durch Art. 9 Abs. 1 GG garantierte Selbstbestimmungsrecht von Vereinigungen. Zum einen würde in die Satzungsautonomie der Dachverbände bzw. der Domowina selbst eingegriffen, wenn ihnen durch Gesetz nicht nur das ausschließliche Recht, sondern im Umkehrschluss letztlich auch die Pflicht auferlegt würde, die Interessen des sorbischen/wendischen Volkes und der sorbischen/wendischen Bürger in der Öffentlichkeit und gegenüber den maßgeblichen Entscheidungsträgern zu vertreten. Da die Festlegung der Aufgaben und Ziele einer Vereinigung Sache ihrer Mitglieder ist, liegt es nahe, hierin bereits einen unzulässigen Eingriff in die Selbstbestimmungsrechte der betroffenen Dachverbände und ihrer Mitglieder zu sehen.

Mit der Festlegung eines Interessenvertretungsmonopols wird zum anderen mittelbar in die Rechte anderer Verbände eingegriffen, die sich gegenwärtig ebenfalls für die Interessen der Sorben/Wenden einsetzen, ohne die (keineswegs eindeutig definierten) Kriterien eines Dachverbands zu erfüllen. Durch § 5 Abs. 1 SWG-E in dem hier zugrunde gelegten Verständnis wird diesen Verbänden das Recht zur Interessenvertretung abgeschnitten.⁵³

49 BVerfGE 30, 227, 242 (juris, Rn. 51).

50 BVerfGE 50, 290, 354 (juris, Rn. 154).

51 BVerfGE 50, 290, 354 (juris, Rn. 155); 84, 372, 378 (juris, Rn. 17).

52 BVerfGE 84, 372, 379 (juris, Rn. 17); BVerfG, Beschluss vom 1. April 2003 – 1 BvR 539/03 –, juris, Rn. 9.

53 Davon wären auch Regional- und Kommunalverbände betroffen, da das Vertretungsmonopol nach § 5 Abs. 1 SWG-E sich auch auf die kommunale Ebene erstreckt.

Dies kann für die Verbände unter Umständen eine existenzgefährdende Einschränkung bedeuten, ist doch die Interessenvertretung üblicherweise ein wesentlicher Bestandteil der Aufgaben von Verbänden und kann mithin ein wichtiges Beitrittsmotiv für neue Mitglieder sein.⁵⁴ Verbände, die Mitglied des Dachverbands sind, mögen davon weniger betroffen und daher weniger in ihren Rechten beeinträchtigt sein; für Verbände, die nicht Mitglied eines Dachverbands sind, ergibt sich daraus jedoch eine erhebliche Einschränkung ihres Betätigungsfeldes, die sich schlimmstenfalls langfristig zu einer Bestandsgefährdung ausweiten kann. Ihnen bliebe allenfalls der Ausweg, ebenfalls einem Dachverband beizutreten, um auf diese Weise Einfluss auf Inhalt und Umfang der Interessenvertretung nehmen zu können. Von einer freien, selbstbestimmten Entscheidung könnte unter diesen Umständen aber schwerlich gesprochen werden.

Zur Rechtfertigung des geschilderten erheblichen Eingriffs in die allgemeine Vereinigungsfreiheit der sorbischen/wendischen (Dach-)Verbände könnte das öffentliche Interesse angeführt werden, die Interessen der Sorben/Wenden durch einen leistungsfähigen Ansprechpartner zu kanalisieren. Auf diese Weise lassen sich am ehesten einheitliche, zuvor abgestimmte Interessenäußerungen gegenüber den politischen Parteien und staatlichen Entscheidungsträgern gewährleisten. Diesen würde die Einschätzung der sorbischen/wendischen Interessen und die Entscheidungsfindung erleichtert. Zur Bündelung der Interessen wäre ein Dachverband am ehesten in der Lage, da sich seine Mitglieder u. a. aus verschiedenen sorbischen/wendischen Verbänden und Vereinen zusammensetzen.

Allein die Tatsache, dass mit der Zusammenfassung und Kanalisation der sorbischen/wendischen Interessen Entscheidungsprozesse im staatlichen Bereich erleichtert würden, kann in einer pluralistisch verfassten Demokratie allerdings kaum überzeugend als ein überwiegendes Gemeinwohlinteresse angeführt werden, das Grundrechtseinschränkungen rechtfertigt. Dennoch mag in dem speziellen Fall der nationalen Minderheit der Sorben/Wenden die Bündelung der Interessenvertretung mittelbar dem Schutz und der Förderung der nationalen Minderheit dienen. Ihre Angehörigen sind auf diese Weise gehalten, eine Vertretung ihrer Interessen zu organisieren, die mit nur einer (starken) Stimme spricht, statt sich in zahlreichen Einzelinteressen zu verlieren und so weniger wirkungs- und druckvoll für ihre Interessen einzutreten.

54 Vgl. zur Gefährdung des Bestands von Schießsportvereinen durch das Waffengesetz BVerfG, Beschluss vom 1. April 2003 – 1 BvR 539/03 –, juris, Rn. 10.

Als Zwischenergebnis lässt sich nach alledem festhalten:

Soll mit § 5 Abs. 1 SWG-E nicht nur die Selbstverständlichkeit ausgesprochen werden, dass (auch) Dachverbände die Interessen der Sorben/Wenden vertreten können, sondern soll mit ihm erreicht werden, dass den Dachverbänden bzw. aktuell der Domowina ein Alleinvertretungsrecht gegenüber den politischen und staatlichen Entscheidungsträgern eingeräumt wird, so läge hierin ein Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Vereinigungsfreiheit. Ein solcher Eingriff könnte bezwecken, mit der Bündelung der verschiedenen sorbischen/wendischen Interessen die Interessenvertretung der Sorben/Wenden gegenüber den politischen Entscheidungsträgern zu stärken. Dies könnte mittelbar der mit Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten eingegangenen Verpflichtung dienen, die nationale Minderheit der Sorben/Wenden zu schützen und zu fördern. Ob diese Argumentation allerdings trägt, um die mit der Einführung eines Interessenvertretungsmonopols verbundene Einschränkung der Vereinigungsfreiheit der anderen Verbände zu rechtfertigen, ist höchst zweifelhaft.

Im Übrigen wäre der Wortlaut des § 5 Abs. 1 eindeutiger zu formulieren, um das Ziel einer Monopolisierung der Interessenvertretung tatsächlich zu erreichen.

cc) Demokratische Legitimation

Wie der Begründung zum Gesetzentwurf zu entnehmen ist, soll mit der Regelung über die Interessenvertretung durch sorbische/wendische Dachverbände geklärt werden, wer auf politischer Ebene die kollektiven Rechte des sorbischen/wendischen Volkes wahrnehmen kann. Anders als bei der Vertretung von einzelnen Bürgern sorbischer/wendischer Volkszugehörigkeit geht es bei der Interessenvertretung für das sorbische/wendische Volk um die Wahrnehmung derjenigen Belange, die die Verfassung und das SWG dem sorbischen/wendischen Volk als Rechtsträger gewährleistet. So gewährt Art. 25 Abs. 1 LV beispielsweise dem sorbischen Volk das Recht auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebiets sowie das Recht auf wirksame politische Mitgestaltung.

Fraglich ist, ob und – wenn ja – unter welchen Voraussetzungen ein sorbischer/wendischer Dachverband hinreichend legitimiert sein kann, die kollektiven Rechte des sorbischen/wendischen Volkes wahrzunehmen und vor allem die Interessen des sorbischen/wendischen Volkes auf der politischen Ebene zu vertreten. Zunächst ist festzustellen, dass Verbände weder aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind noch sich auf solche Wahlen

zurückführen lassen. Sie müssen sich auch keinem Wählervotum über ihre Leistungen stellen oder gegenüber einem Kontrollgremium Rechenschaft ablegen.⁵⁵ Die Legitimation eines Verbands und der für den Verband auftretenden Organe lässt sich nur auf die Verbandsmitglieder zurückführen. Daraus folgt, dass diejenigen Sorben/Wenden, die weder in einem sorbischen/wendischen Dachverband noch in einem Mitgliedsverband oder -verein des Dachverbands organisiert sind, kein Recht auf Mitwirkung durch Wahl oder ähnlichen Akt zur Bestimmung der Vertretungsberechtigten haben und damit von jeglicher Teilhabe an der politischen Meinungsbildung ausgeschlossen sind. Da es aber um die Vertretung des ganzen Volkes der Sorben/Wenden geht, bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Alleinvertretungsrechts eines Dachverbands mit dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip.

Will man ungeachtet dieser Bedenken Dachverbände als Vertreter der kollektiven Interessen des sorbischen/wendischen Volkes anerkennen, wäre zu verlangen, dass in ihnen eine möglichst große Zahl von Sorben/Wenden organisiert ist, sei es unmittelbar, sei es vermittelt über die Mitgliedsverbände. Nur in einem solchen Fall könnte überhaupt von einer repräsentativen Funktion eines Dachverbands gesprochen werden.

Auch die Binnenstruktur eines Verbands müsste demokratisch organisiert sein. Das Vereinsrecht (§§ 21 ff. BGB) verlangt dies nicht. Es gibt nur grobe Linien vor, die zudem teilweise gemäß § 40 BGB abdingbar sind. Unter demokratischen Gesichtspunkten wäre im konkreten Fall zum Beispiel das Erfordernis der Stimmengleichheit bzw. der gleichen Stimmengewichtung problematisch. Bei Gremien, die sich sowohl aus natürlichen als auch aus juristischen Personen zusammensetzen, wobei letztere wiederum eine unterschiedliche Zahl von Mitgliedern repräsentieren, lässt sich die Stimmenrechtsgleichheit nur schwer erreichen. Auch Doppel- oder Mehrfachmitgliedschaften einzelner Personen in verschiedenen Mitgliedsverbänden und -vereinen sind nicht auszuschließen. In Anbetracht dessen wäre eine möglichst große Annäherung an die demokratischen Prinzipien zu fordern.

Festhalten lässt sich folglich, dass eine ausschließliche Vertretung der kollektiven Interessen des sorbischen/wendischen Volkes auf Landes- und Kommunalebene durch Dachverbände mit dem verfassungsrechtlichen Demokratieprinzip nicht vereinbar sein dürfte. Sofern man diese Bedenken nicht teilt, wäre jedenfalls zu verlangen, dass Dachverbände einen möglichst großen Repräsentationsgrad nachweisen und zudem für eine demokratisch organisierte Binnenstruktur Sorge zu tragen haben. Beide Anforderungen könnten

⁵⁵ Vgl dazu auch *Grimm* (Fn. 40), Rn. 12, 15.

zusätzlich in den Kriterienkatalogs in § 5 Abs. 2 SWG-E für die Anerkennung als Dachverband aufgenommen werden. Eine regelmäßige Überprüfung dieser Anforderungen durch Nachweis des betreffenden Dachverbands wäre anzuraten.

dd) Zusammenfassende Empfehlung

§ 5 Abs. 1 SWG-E, der die Interessenvertretung des sorbischen/wendischen Volkes und seiner Bürger durch Dachverbände der Sorben/Wenden regelt, sollte gestrichen, zumindest aber geändert werden. Die Regelung wäre überflüssig, wenn man sie als reine Feststellung des ohnehin bestehenden Rechts von Verbänden versteht, die Interessen ihrer Mitglieder oder auch uneigennützige Interessen (hier diejenigen des sorbischen/wendischen Volkes und seiner Angehörigen) zu vertreten. Soll mit § 5 Abs. 1 jedoch ein Alleinvertretungsanspruch für sorbische/wendische Dachverbände begründet werden, so müsste dies im Wortlaut der Vorschrift deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Gegen eine so korrigierte Formulierung bestünden allerdings Bedenken sowohl im Hinblick auf die allgemeine Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG als auch auf das Demokratieprinzip. Durch die Schaffung eines Alleinvertretungsmonopols wird anderen Verbänden das Recht, sorbische/wendische Interessen zu vertreten, abgeschnitten und so möglicherweise ihre Existenz gefährdet. Außerdem bestehen Zweifel an der hinreichenden demokratischen Legitimation von Dachverbänden, um die kollektiven Rechte des Volkes der Sorben/Wenden vertreten zu können.

Soll ungeachtet der verfassungsrechtlichen Bedenken an der Regelung festgehalten werden, werden die folgenden Änderungen empfohlen:

- Klarstellung, dass das Vertretungsrecht nach Absatz 1 als Alleinvertretungsrecht zu verstehen ist, das andere Verbände von der Interessenvertretung gegenüber öffentlichen Stellen ausschließt,
- konkretere Definition des Begriffs „Dachverband“,
- Klarstellung, dass das Alleinvertretungsrecht nur für Dachverbände gilt, die nach Absatz 2 anerkannt sind,
- Erweiterung der Anerkennungskriterien für Dachverbände im Sinne des Absatzes 1 um
 1. hoher Repräsentationsgrad in der sorbischen/wendischen Bevölkerung und
 2. demokratische Binnenstruktur des Verbands,die in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

b) Verbandsklagerecht für anerkannte Dachverbände (Absätze 2 und 3)

Die Verbandsklage unterscheidet sich von anderen Klagen dadurch, dass ein Verband mit der Klage keine Verletzung eigener Rechte geltend macht, sondern entweder für die Interessen seiner Mitglieder oder für Belange der Allgemeinheit (z. B. Umweltschutz, Naturschutz, Datenschutz oder Tierschutz) eintritt.⁵⁶ Das hier angestrebte Verbandsklagerecht dürfte eher in die Kategorie des allgemeinnützigen Klagerechts fallen, wenngleich letztlich immer auch die Interessen der eigenen Mitglieder des jeweiligen Verbands mittelbar betroffen sind, weil sie in der Regel Sorben/Wenden oder jedenfalls von diesen gebildete Vereine sind.

Mit dem Verbandsklagerecht wird das ansonsten im deutschen Prozessrecht bestehende und aus der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG herrührende Grundprinzip des individual- bzw. subjektiv-rechtlichen Rechtsschutzes durchbrochen.⁵⁷ Die im Verwaltungsstreitverfahren grundsätzlich geltende Anforderung, dass nur klagen kann, wer geltend macht, in seinen (eigenen) Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO⁵⁸), entfällt. In diesem Sinne soll auch das Klagerecht für nach § 5 Abs. 2 SWG-E anerkannte Dachverbände geregelt werden.

aa) Gesetzgebungskompetenz

Der Landesgesetzgeber ist befugt, ein Klagerecht zugunsten sorbischer/wendischer Verbände einzuführen:

Das Verwaltungsprozessrecht – wie das Prozessrecht allgemein – gehört zu den Rechtsgebieten der konkurrierenden Gesetzgebung; es fällt unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („das gerichtliche Verfahren“). Es ist allgemein anerkannt, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungsbefugnis durch Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung umfassend und lückenlos Gebrauch gemacht hat,⁵⁹ so dass dem Landesgesetzgeber keine Regelungsmaterie aus eigener Gesetzgebungskompetenz verbleibt. Trotz der erschöpfenden Regelung

56 Vgl. dazu z. B. die Ausführungen bei *Schenke*, Verwaltungsprozess, 11. Aufl. 2007, Rn. 525 ff.

57 Vgl. dazu insbes. *Scholz*, Individualer oder kollektiver Rechtsschutz? ZG 2003, 248 ff.

58 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2248).

59 Vgl. z. B. BVerfGE 83, 24, 30 m. w. Nachw.; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 74 Rn. 25; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 11. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 9.

eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebung sind landesgesetzliche Bestimmungen jedoch dann zulässig, wenn das Bundesrecht Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält.⁶⁰ Um einen solchen Fall handelt es sich bei § 42 Abs. 2 VwGO, der das Erfordernis einer eigenen Rechtsverletzung unter den Vorbehalt abweichender gesetzlicher Regelungen stellt („Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ...“). Gesetz im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO kann nicht nur ein Bundes-, sondern auch ein Landesgesetz sein.⁶¹ Soweit Länder von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, reicht ihre Befugnis allerdings nicht so weit, Klagen ohne eigene Rechtsverletzung auch gegen Bundesbehörden zuzulassen.⁶² Allerdings kann sich das Klagerecht auf Maßnahmen beziehen, die ihre Grundlage im Bundesrecht haben.⁶³

Der Landesgesetzgeber hat nach alledem eine aus § 42 Abs. 2 VwGO ableitbare Gesetzgebungskompetenz, für anerkannte Dachverbände der Sorben/Wenden eine spezielle Klagbefugnis gegen landes- und kommunalbehördliche Maßnahmen oder ihr Unterlassen unabhängig vom Bestehen einer eigenen Rechtsverletzung einzuführen.

bb) Das Klagerecht im Einzelnen

Der Gesetzgeber ist befugt, ein Verbandsklagerecht einzuführen; er kann es inhaltlich beschränken. Letzteres hat jedoch nach sachgerechten Kriterien zu erfolgen.⁶⁴

(1) *Inhaber des Klagerechts*

Inhaber des Verbandsklagerechts sollen nach Absatz 2 ausschließlich anerkannte Dachverbände sein. Die Regelung schließt damit andere Verbände, die die besondere Eigenschaft eines Dachverbands nicht erfüllen, von diesem Privileg aus. Hierin könnte zunächst eine Verletzung des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG liegen. Das Grundrecht nach Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet zwar neben dem Vereinigungsrecht des Einzelnen auch den Vereinigungen das Recht auf kollektive Vereinigungsfreiheit. Aus der Grundrechtsnorm lässt sich jedoch kein Recht eines Vereins herleiten, Rechte Dritter

60 BVerfGE 83, 24, 30 (juris, Rn. 27).

61 BVerwGE 92, 263, 264 (juris, Rn. 14) m. w. Nachw.; BVerwGE 78, 347, 348 f. (juris, Rn. 23); *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 15. Aufl. 2007, § 42 Rn. 180; *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 3. Aufl. 2010, § 42 Rn. 403.

62 BVerwGE 104, 367, 369 (juris, Rn. 19); 92, 263, 265 f. (juris, Rn. 15 f.); *Kopp/Schenke* (Fn. 61), § 42 Rn. 180; *Sodan* (Fn. 61), § 42 Rn. 405.

63 BVerwGE 78, 347, 349 (juris, Rn. 23).

64 BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2001 – 1 BvR 481/01 und 518/01 –, juris, Rn. 19.

oder ausschließlich objektiv geschützte Interessen gerichtlich geltend zu machen. Dies gilt selbst dann, wenn der autonom bestimmte Zweck des Verbands gerade die Verfolgung des fraglichen Interesses ist.⁶⁵ Andere sorbische/wendische Verbände sind also durch die Beschränkung des Verbandsklagerechts auf Dachverbände nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 9 Abs. 1 GG verletzt.

Allerdings könnte ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des § 3 Abs. 1 GG vorliegen, wenn das Verbandsklagerecht nicht grundsätzlich allen Vereinigungen gewährt wird, deren Satzung die Förderung der Belange des sorbischen/wendischen Volkes zum Inhalt hat. Das Grundrecht auf Gleichbehandlung verbietet es einerseits, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln, und gebietet andererseits, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will, solange er die Auswahl sachgerecht trifft.⁶⁶ Der Gleichheitssatz ist daher spätestens dann verletzt, wenn sich kein sachlich einleuchtender Grund für eine gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung finden lässt, oder auch dann, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu anderen Gruppen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.⁶⁷

Im vorliegenden Fall sind keine überzeugenden tragfähigen Gründe ersichtlich, die für eine Beschränkung des Verbandsklagerechts auf Dachverbände angeführt werden könnten. Zugunsten von Dachverbänden mag zwar sprechen, dass sie wegen ihrer zu vermutenden Größe und breiten Verankerung im sorbischen/wendischen Volk finanziell und organisatorisch ausreichend leistungsfähig sind, um effizient bei der Wahrnehmung der sorbischen/wendischen Interessen arbeiten zu können. Beide Kriterien sind aber auch bei Verbänden vorstellbar, die nicht Dachverbände sind. Zudem wird in § 5 Abs. 2 Nr. 4 SWG-E ohnehin als Voraussetzung für eine Anerkennung verlangt, dass der Verband die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet; bei der Beurteilung dieses Kriteriums sind u. a. der Mitgliederkreis und die Leistungsfähigkeit eines Verbandes zu berücksichtigen. Sind diese Anforderungen erfüllt, ist nicht einzusehen, aus welchen Gründen zusätzlich die Stellung als Dachverband verlangt werden sollte.

65 BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2001 – 1 BvR 481/01 und 518/01 –, juris, Rn. 18.

66 Vgl. z. B. BVerfGE 90, 145, 195 f. (juris, Rn. 182) m. w. N (st. Rspr.).

67 BVerfGE 113, 167, 214 f. (juris, Rn. 126).

Da mithin keine einleuchtenden Gründe dafür zu erkennen sind, das Verbandsklagerecht nur Dachverbänden zuzubilligen (auch die Gesetzesbegründung hilft hier nicht weiter), spricht viel dafür, dass der generelle Ausschluss anderer sorbischer/wendischer Verbände vom Recht, Verbandsklage zu erheben, gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen würde. Demgegenüber steht hinter der nicht personen- sondern sachbezogenen Anforderung, dass nur leistungsfähige Verbände anerkannt werden sollen und nur diesen das Verbandsklagerecht zusteht, die nachvollziehbare Erwägung, dass solche Verbände am ehesten über die notwendige Fachkompetenz verfügen, um die mit dem Verbandsklagerecht verbundenen Aufgaben einschließlich der Klagevertretung sachgerecht wahrnehmen zu können. Auch wird durch diese Anforderung einer eventuellen Missbrauchsgefahr begegnet.

Aus den Ausführungen folgt, dass nicht nur sorbischen/wendischen Dachverbänden, sondern allen sorbischen/wendischen Verbänden die Möglichkeit des Verbandsklagerechts dem Grunde nach einzuräumen ist. Unabhängig davon kann die Anerkennung eines Verbands und damit die Einräumung des Verbandsklagerechts von der Leistungsfähigkeit des Verbandes abhängig gemacht werden.

(2) Inhalt des Klagerechts

Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 SWG-E sollen anerkannte Verbände – unabhängig von einer eigenen Rechtsverletzung – das Recht erhalten, Klage zu erheben, wenn Rechte des sorbischen/wendischen Volkes oder sorbischer/wendischer Bürger nach Art. 25 LV, dem SWG oder anderen landesrechtlichen Vorschriften berührt sind. Diese Formulierung scheint ein allgemeines Klagerecht zu gewähren, das unabhängig davon besteht, ob Rechtsverstöße vorliegen oder nicht. Auch ist nicht klar, ob Verbände nur gegen die Verletzung landesrechtlicher Vorschriften mit Sorben/Wenden schützendem Charakter klagen können oder ob sie befugt sein sollen, auch die Verletzung anderer Vorschriften geltend zu machen, solange die angefochtene Entscheidung oder Maßnahme – jedenfalls auch – Rechte der Sorben/Wenden berührt.

Eine derart unklare Formulierung ist im Hinblick auf den gerade im Verfahrensrecht bedeutsamen Grundsatz der Rechtssicherheit bedenklich. Dieser Grundsatz umfasst das Postulat der Rechtsmittelklarheit sowie das rechtsstaatliche Erfordernis der Messbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns. Aus beiden Grundsätzen folgt das Gebot,

*„dem Rechtsuchenden in klarer Abgrenzung den Weg zur Überprüfung gerichtlicher Entscheidungen zu weisen, und es verbietet, ihn mit einem unübersehbaren „Annahmerisiko“ und seinen Kostenfolgen zu belasten.“*⁶⁸ Ein Verband muss mit anderen Worten mit hinreichender Sicherheit und Vorhersehbarkeit beantworten können, ob er im jeweiligen Fall klagebefugt ist oder nicht.⁶⁹ Diesen Anforderungen genügt der Gesetzentwurf nicht.

Es bedarf danach der Klarstellung, dass sorbische/wendische Verbände nur dann klagebefugt sind, wenn sie geltend machen, dass Rechtsnormen, die Sorben/Wenden oder das sorbische/wendische Volk mit Rechten ausstatten, verletzt sind. Dies kann sowohl durch aktive Maßnahmen oder Entscheidungen des Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft geschehen als auch durch das Unterlassen von Maßnahmen, zu denen das Land oder eine kommunale Gebietskörperschaft aufgrund einer Sorben/Wenden schützenden Vorschrift verpflichtet wäre.

Sodann wäre zu regeln, welche Klageart überhaupt zulässig sein soll. Folgt man den Regelungen über die Verbandsklage im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)⁷⁰, das laut Begründung Vorbild für § 5 Abs. 3 SWG-E war, wäre die Feststellungsklage die für die anerkannten Verbände zulässige Form der Klage. Die Zulassung nur der Feststellungsklage bietet sich an, wenn die Verbandsklage in erster Linie darauf gerichtet sein soll, eine Verwaltungspraxis, die nicht im Einklang mit den die Sorben/Wenden und das sorbische/wendische Volk schützenden Vorschriften steht, auf dem Gerichtsweg zu korrigieren.

Soll dagegen ein Verband in die Lage versetzt werden, mit der Verbandsklage auch direkt gegen konkrete behördliche (Einzel-)Maßnahmen mit dem Ziel ihrer unmittelbaren Änderung oder Aufhebung gerichtlich vorzugehen, so wäre ein umfassendes Klagerecht vorzusehen, das alle nach der VwGO zulässigen Rechtsbehelfe, insbesondere auch die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (einschließlich Widerspruch), einschließt. Vergleichbare Verbandsklagerechte finden sich insbesondere im Umwelt- und Naturschutzrecht.

Die folgenden zwei Formulierungsvorschläge zeigen beispielhaft, wie das Verbandsklagerecht anerkannter sorbischer/wendischer Verbände gefasst werden könnte:

68 BVerfGE 49, 148, 164 (juris, Rn. 37).

69 BVerfGE 49, 148, 164 (juris, Rn. 37); BVerwG 78, 347, 354 (juris, Rn. 31) m. w. Nachw.

70 Vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I. S. 3024).

- Nach Absatz 2 anerkannte Verbände können, ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Klage auf Feststellung eines Verstoßes gegen Vorschriften des Landesrechts erheben, soweit sie Rechte des sorbischen/wendischen Volkes oder von Sorben/Wenden begründen.
- Nach Absatz 2 anerkannte Verbände können, ohne in ihren Rechten verletzt zu sein, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Maßnahmen des Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft oder gegen deren Unterlassung einlegen, wenn geltend gemacht wird, dass die Maßnahme oder ihr Unterlassen Vorschriften des Landesrechts, die Rechte des sorbischen/wendischen Volkes oder von Sorben/Wenden begründen, widerspricht.

cc) Anerkennung

Absatz 2 regelt die staatliche Anerkennung von (Dach-)Verbänden, die Voraussetzung für ein eigenes Verbandsklagerecht nach Absatz 3 ist. Im Folgenden wird sowohl auf die Zuständigkeit für die Anerkennung als auch auf Einzelfragen im Zusammenhang mit den Anerkennungsvoraussetzungen eingegangen.

(1) Zuständigkeit

Zuständig für die Anerkennung soll das Präsidium des Landtags sein. Gegen diese Aufgabenzuweisung sprechen folgende Gründe:

Beim Präsidium handelt es sich um ein Organ des Landtags, dessen Aufgaben sich auf den Parlamentsbetrieb beziehen. Das Präsidium nimmt sowohl parlamentarische als auch – landtagsintern – verwaltungsorganisatorische Aufgaben wahr. Es unterstützt den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte, dient als Konsensgremium der Abstimmung zwischen den Fraktionen, um eine reibungslose Parlamentsarbeit zu gewährleisten, und bereitet die Sitzungen des Landtags vor. Außerdem beschließt es über die allgemeinen Angelegenheiten der Abgeordneten. Es wirkt also rein parlamentsintern, nicht aber nach außen. Dass sich die Befugnisse des Präsidiums auf landtagsinterne Angelegenheiten beschränken, ergibt sich mittelbar aus Art. 69 Abs. 3 LV, der vorsieht, dass die Rechte und Pflichten des Präsidiums in der Geschäftsordnung des Landtags geregelt werden, also einem nur nach innen wirkenden Regelwerk des Parlaments, das keine Pflichten Dritter begründen kann. Es wäre daher systemwidrig, wenn nicht sogar verfassungswidrig, dem Prä-

sidium durch Landesgesetz Befugnisse gegenüber nicht dem Parlament angehörenden Dritten zuzuweisen.

Es wird vorgeschlagen, die Anerkennung von Verbänden im Sinne des § 5 SWG-E dem für Angelegenheiten der Sorben/Wenden zuständigen Ministerium zuzuweisen.

(2) Voraussetzungen

Wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt, orientieren sich die in Absatz 2 aufgeführten Kriterien, die ein Verband erfüllen muss, um anerkannt zu werden, am Behindertengleichstellungsgesetz. Die Kriterien sind vollständig aus dem BGG übernommen worden. Deshalb ist hier nur auf eine geringfügige Abweichung in Nummer 1 des Kriterienkatalogs einzugehen:

Eine nicht nachvollziehbare Abweichung vom BGG findet sich in Nummer 1 des Entwurfs: Das Wort „ideell“ wurde nicht aus § 13 Abs. 3 Nr. 1 BGG übernommen („... wenn ein Verband 1. nach seiner Satzung [ideell] und nicht nur vorübergehend die Belange des sorbischen/wendischen Volkes fördert, ...“). Ideell ist hier im Sinne von „nicht kommerziell“ zu verstehen. Soweit ersichtlich wird diese Formulierung generell in den Regelungen über Verbandsklagerechte verwendet.⁷¹ Allenfalls könnte man unter Hinweis auf die nach Nummer 5 geforderte Befreiung von der Körperschaftsteuer die Aufnahme des Wortes „ideell“ für überflüssig halten. Wird der Begriff jedoch nicht übernommen, so gibt das Anlass zu Zweifeln, ob das Weglassen des Begriffs bewusst geschieht und ihm mithin eine inhaltliche Bedeutung zukommt. Dies ist hier vermutlich nicht beabsichtigt, so dass empfohlen wird, aus Gründen der Rechtsklarheit in Nummer 1 die allgemein bei Verbandsklagerechten übliche Formulierung zu verwenden.

dd) Zusammenfassende Empfehlung

Trotz der abschließenden bundesgesetzlichen Regelung des Verwaltungsprozessrechts ist der Landesgesetzgeber aufgrund eines gesetzlichen Vorbehalts in § 42 Abs. 2 VwGO befugt, Verbandsklagerechte einzuführen. Das Verbandsklagerecht ist aus Gründen der Gleichbehandlung allen sorbischen/wendischen Verbänden gleichermaßen zuzubilligen,

⁷¹ Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, § 63 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Brandenburgisches Naturschutzgesetz (ebenso die Naturschutzgesetze der anderen Länder und Art. 10 Abs. 2 SächsVerfassung), § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Tierschutzvereine-Verbandsklagegesetz (Bremen), § 10 Abs. 3 Nr. 1 Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz, § 3 Abs. 3 Nr. 1 Landesbehinderten-gleichstellungsgesetz (Schleswig-Holstein).

sofern sie die Kriterien für eine Anerkennung erfüllen. Überzeugende sachliche Gründe, die eine Beschränkung des Rechts allein auf Dachverbände rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Insbesondere wird möglichen Gründen, die für eine Beschränkung sprechen könnten, durch die Anforderungen, denen Verbände für eine Anerkennung genügen müssen, hinreichend Rechnung getragen.

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Rechtssicherheit folgende Postulat der Rechtsmittelklarheit verlangt, dass der Bürger mit hinreichender Sicherheit vorhersehen kann, ob er im jeweiligen Fall klagebefugt ist oder nicht. Diesen Anforderungen genügt die in § 5 Abs. 2 SWG-E vorgesehene Formulierung nicht, wenn sie allein das Be-
rühren von durch Landesrecht begründeten sorbischen/wendischen Rechten für eine Klagebefugnis ausreichen lässt. Der Wortlaut bedarf sowohl hinsichtlich des Inhalts und Umfangs des Klagerechts als auch hinsichtlich der zulässige(n) Klageart(en) der Konkretisierung.

Die Zuständigkeit für die Anerkennung von Verbänden sollte bei dem für die Angelegenheiten der Sorben/Wenden zuständigen Ministerium liegen statt beim Präsidium des Landtags, dessen Befugnisse sich kraft seiner verfassungsrechtlichen Stellung im Wesentlichen auf landtagsinterne Aufgaben beschränken.

4. Landesbeauftragter für sorbische/wendische Angelegenheiten bei der Landesregierung (Punkt 3/§ 7 SWG-E)

Mit § 7 SWG-E soll das Amt eines Landesbeauftragten beim Ministerpräsidenten eingerichtet werden. Im Einzelnen wurden folgende Bestimmungen zur Prüfung vorgelegt:

§ 7

Landesbeauftragter für sorbische/wendische Angelegenheiten

(1) Bei dem Ministerpräsidenten wird ein Beauftragter für Angelegenheiten der Sorben/Wenden eingesetzt. Dachverbände nach § 5 dieses Gesetzes haben bei der Einsetzung des Landesbeauftragten ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerpräsidenten.

(2) Der Beauftragte hat die Aufgaben, die Umsetzung der eingegangenen internationalen und landesrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung der Sorben/Wenden zu begleiten und sicherzustellen. Dabei berät und informiert er die Landesregierung in Fragen der Minderheitenpolitik, pflegt und fördert Kontakte zu sorbischen/wendischen Organisationen und Einrichtungen, arbeitet mit Interessenvertretungen der Sorben/Wenden auf Landes-, nationaler und internationaler Ebene zusammen, vertritt das Land in beratenden Gremien beim Bundestag und bei der Bundesregierung. Der Beauftragte unterstützt die Zusammenarbeit und Tätigkeit der kommunalen Beauftragten für Angelegenheiten der Sorben/Wenden sowie des Rates für sorbische/wendische Angelegenheiten und der Dachverbände der Sorben/Wenden.

(3) Zur Wahrnehmung der Aufgabe nach Absatz 1 ist der Landesbeauftragte an allen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Vorhaben der Landesregierung zu beteiligen, soweit sie die Rechte der Sorben/Wenden berühren.

(4) Jede Person hat das Recht, sich mit Bitten, Beschwerden und Anregungen direkt an den Landesbeauftragten zu wenden.

Die Konzeption eines Landesbeauftragten für sorbische/wendische Angelegenheiten ähnelt in weiten Teilen denen des Behindertenbeauftragten gem. §§ 11, 12 Brandenburgischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BbgBGG).⁷² Wie jener begegnet die Einrichtung eines solchen Amtes für die sorbischen Belange im Grundsatz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Angemerkt werden soll noch, dass der Beauftragte – zumal der Beauftragte bei der Exekutive – kein „Mehr“ an demokratisch vermittelter Repräsentation bestimmter Gruppen der Bevölkerung für sich in Anspruch nehmen kann, auch wenn der Gedanke der Repräsentation im Sinne von Interessenvertretung ausdrücklich oder implizit der Anlass für die Einrichtung des Amtes sein mag.⁷³

a) Einsetzung eines Beauftragten bei der Exekutive

Der Entwurf sieht zunächst vor, dass der Sorbenbeauftragte „beim Ministerpräsidenten eingesetzt“ wird (§ 7 Abs. 1 Satz 1 SWG-E). Damit dürfte zum Ausdruck gebracht werden, dass der Beauftragte organisatorisch bei der Staatskanzlei einzugliedern ist. Dass der Beauftragte vom Ministerpräsidenten bestellt wird, ergibt sich indirekt daraus, dass den Dachverbänden in § 7 Abs. 2 Satz 2 SWG-E bei der Einsetzung ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerpräsidenten eingeräumt wird. Die Einrichtung dieses Amtes bei der Landesregierung ist in der Landesverfassung nicht näher geregelt. Zwar nennt Art. 74 LV eigens die Institution des Landesbeauftragten. Das dort definierte Amt des Landesdatenschutzbeauftragten und vergleichbarer Beauftragter ist jedoch organisatorisch beim Landtag angesiedelt. Dennoch dürfte feststehen, dass der Landtag damit kein Monopol auf die Bestellung von Beauftragten hat.⁷⁴ Auch die Landesregierung kann für ihren Zuständigkeitsbereich Beauftragte bestellen. Sie hat von diesem Recht für verschiedene Politikschwerpunkte auch Gebrauch gemacht (Integrationsbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte des Landes); in einem Fall beruht die Bestellung eines Landesbeauftragten bei der Landesregierung – wie eingangs schon erwähnt – auf einer gesetzlichen Grundlage, dies ist der Landesbeauftragte für die Belange behinderter Menschen. Ähnlich wie der Bundesbe-

72 Vom 20. März 2003 (GVBl. I S. 42).

73 M. Fuchs, „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, 1995, S. 215 f; Kruse, Der öffentlich-rechtliche Beauftragte – Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmann, 2007, S. 158 ff.

74 Lieber/Iwers/Ernst, Die Verfassung des Landes Brandenburg, 2. Nachlfg. 2008, Art. 74 Anm. 2.

auftragte für die Belange behinderter Menschen soll der Amtsinhaber keine (schlicht-)hoheitlichen Verwaltungskompetenzen ausüben, sondern die politischen Interessen behinderter Menschen geltend machen.⁷⁵ Diese Funktion begegnet verfassungsrechtlich keinen Bedenken. Dies würde auch für einen Landesbeauftragten für sorbische Angelegenheiten gelten.

b) Vorschlagsrecht der Dachverbände (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SWG-E)

Allerdings wirft das im Entwurf ausdrücklich vorgesehene Vorschlagsrecht der Dachverbände die Frage auf, ob der Ministerpräsident verpflichtet ist, den jeweils Vorgeschlagenen zu ernennen, falls nicht ausnahmsweise besondere sachliche Gründe gegen dessen Person sprechen. Sollte diese Rechtsfolge angestrebt werden, stünde sie im Widerspruch zum verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz des freien Zugangs zu einem öffentlichen Amt (Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 21 Abs. 2 LV). Jeder hat den Anspruch, sich auf jedes öffentliche Amt zu bewerben, sofern er die hierfür festgelegten Eignungskriterien erfüllt und die entsprechenden Fähigkeiten besitzt, die für die Erfüllung des Amtes erforderlich sind. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um ein Haupt- oder ein Nebenamt handelt.⁷⁶ Auch die Ausgestaltung des Amtes als ein nicht besoldetes Ehrenamt ließe davon keine Abweichung zu. Nur für den besonderen Fall, dass mit der Auswahl des künftigen Amtsinhabers keine Einstellung, kein beruflicher Aufstieg von Bewerbern aus niedrigeren Besoldungsgruppen und keine Statusveränderung verbunden ist (Versetzung oder Umsetzung, Umorganisation der Geschäftsverteilung), muss der Dienstherr diese Maßnahme nicht an den Maßstäben des Art. 33 Abs. 2 GG ausrichten.⁷⁷ Auch in diesem Zusammenhang muss der Dienstherr aber zumindest eine sachgerechte Entscheidung über die Besetzung des Amtes treffen.

Dem Konflikt mit dem Grundsatz des gleichen Zugangs zu einem öffentlichen Amt könnte dadurch abgeholfen werden, dass im Wortlaut des Absatzes 1 Satz 2 der Begriff „Vorschlag“ durch den Begriff „Anhörung“ ersetzt wird. Dadurch wäre klargestellt, dass die Dachverbände ihre fachliche Einschätzung zur Auswahlentscheidung des Ministerpräsi-

75 Zur Stellung des Bundesbeauftragten für die Belange behinderter Menschen GesEntw BReg, BR-Drs. 928/01, Begründung S. 108; Ritz, in: Cramer/Fuchs/Hirsch/Ritz, SGB IV – Kommentar zum Recht schwerbehinderter Menschen und Erläuterungen zum AGG und BGG, 6. Aufl. 2011, BGG, § 14 Rn. 2.

76 Battis, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 33 Rn. 24.

77 BVerfG, Beschl. v. 28. Nov. 2007, 2 BvR 1431/07, juris, Rn. 10; Beispiel für einen Beauftragten auf der Grundlage einer Organisationsentscheidung ist die Bestellung des amtierenden sächsischen Beauftragten für sorbische Angelegenheiten durch die Ministerin für Wissenschaft und Kunst des Freistaats Sachsen, siehe das aktuelle Organigramm [http://www.smwk.sachsen.de/download/O_100\(2\).pdf](http://www.smwk.sachsen.de/download/O_100(2).pdf) [10. Okt. 2011] sowie eine telefonische Auskunft des Inhabers der Funktion vom 29. Sept. 2011.

dentem äußern dürfen, ohne dass der Ministerpräsident in seiner Entscheidung gebunden wäre. Der oben dargestellte Grundsatz wäre nicht beeinträchtigt.

c) Rechtsstellung

Die Rechtsstellung des Beauftragten wird im Entwurf nicht näher beschrieben. Demzufolge ist der Ministerpräsident zwar verpflichtet, das Amt als solches einzurichten, er kann aber weitgehend selbst entscheiden, innerhalb welches rechtlichen Rahmens das Amt wahrgenommen wird. Der Ministerpräsident könnte aufgrund dessen beispielsweise einen ehrenamtlichen Beauftragten benennen oder einen Mitarbeiter der Staatskanzlei mit dieser Funktion im Wege der internen Aufgabenverteilung betrauen.⁷⁸ Unbenommen wäre ihm auch, eine eigene Stelle im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten hierfür zu schaffen.⁷⁹ Sollte es den Entwurfsverfassern auf eine bestimmte Ausgestaltung des Amtes ankommen, wären im Gesetz genauere Vorgaben zu machen. Das Gleiche gilt auch für die Frage, ob das Amt nur für eine bestimmte Amtszeit oder unbefristet besetzt werden soll.⁸⁰

d) Aufgaben und Aufgabenorganisation (§ 7 Abs. 2 und 3 SWG-E)

Die Beschreibung der Aufgaben dürfte grundsätzlich sachgerecht sein. Allerdings kann ihr nicht entnommen werden, wie die Aufgaben in Abgrenzung zu den bisher zuständigen Organisationseinheiten auf der Ministerialebene erledigt werden sollen. Dies betrifft insbesondere die Regelung über die Vertretung des Landes in beratenden Gremien beim Bundestag und bei der Bundesregierung.

Die als solche sinnvolle Verpflichtung, den Sorbenbeauftragten an allen Vorgängen, die die sorbische Minderheit tangieren, zu beteiligen, lässt aufgrund des derzeitigen Wortlauts im Übrigen keinen hinreichenden Rückschluss darauf zu, ob der Sorbenbeauftragte den Status der Unabhängigkeit genießt. Eine unabhängige Aufgabenwahrnehmung, wie sie für die Landesdatenschutzbeauftragte oder die Beauftragte zur Aufarbeitung der Folgen der kommunistischen Diktatur bestimmt ist, kommt mit dieser Aufgabenbeschreibung nicht zum

78 So das Amt des Sorbenbeauftragten in Sachsen: Organisationsbeschluss des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst (Sachsen), telefonische Auskunft des dortigen Beauftragten vom 30. Sept. 2011, siehe auch das Organigramm unter [http://www.smwk.sachsen.de/download/O_100\(2\).pdf](http://www.smwk.sachsen.de/download/O_100(2).pdf).

79 Informativ hierzu die Darlegungen der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Umwandlung des Amtes der dortigen ehrenamtlichen Minderheitenbeauftragten in ein Amt der Kultur- und Minderheitenbeauftragten zur hauptamtlichen Wahrnehmung in den Antworten auf die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Heindl, LT-Drs. 16/1632 und 16/1900.

80 Vgl. hierzu § 14 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes (Bund): „Das Amt endet außer im Fall der Entlassung, mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages.“

Ausdruck. Denn die in der Aufgabenbeschreibung hervorgehobenen Koordinationsaufgaben könnten vom Beauftragten auch dann wahrgenommen werden, wenn er nicht weisungsfrei tätig ist. Sollte beabsichtigt sein, dem Beauftragten für sorbische Angelegenheiten eine unabhängige (weisungsfreie) Stellung einzuräumen, müsste dies im Gesetzeswortlaut ausdrücklich niedergelegt werden. Eine Vertretung des Landes in bestimmten nationalen oder internationalen Gremien durch den Sorbenbeauftragten wäre damit allerdings nicht vereinbar.

Ergänzt werden könnte die Aufgabenbeschreibung noch um die Pflicht, dem Landtag über die Aktivitäten und Probleme im Bereich des Minderheitenschutzes regelmäßig zu berichten.

Das in Absatz 4 geregelte Recht, sich an den Sorbenbeauftragten zu wenden, ist in dieser Form nur eine Wiederholung des verfassungsrechtlich verbürgten Petitionsrechts. Soweit man mit einer solchen Formulierung die besondere Rolle des Beauftragten als Anwalt für Minderheitenrechte zum Ausdruck bringen möchte, wäre es sinnvoll, vergleichbar der Regelung über den Behindertenbeauftragten, seine Aufgaben in Bezug auf den Minderheitenschutz zu präzisieren. Soll die Rolle des Minderheitenbeauftragten als Anwalt für die Minderheitenrechte stärker hervorgehoben werden, müsste wohl zugleich seine Weisungsfreiheit eindeutig geregelt und mit einem Anspruch auf Auskunftserteilung gegenüber den nachgeordneten Behörden flankiert werden.⁸¹

e) Zusammenfassende Empfehlung

Es spricht aus rechtlicher Sicht grundsätzlich nichts dagegen, das Amt eines Beauftragten für sorbische/wendische Angelegenheiten bei der Landesregierung gesetzlich einzurichten. Es wird empfohlen, die „Ausrichtung des Amtes“ (Koordinationsaufgaben versus Beauftragter als Anwalt sorbischer Interessen, Weisungsunabhängigkeit) noch deutlicher zu konturieren. Es dürfte wegen des Grundsatzes des freien Zugangs aller Deutschen zu öffentlichen Ämtern nicht zulässig sein, ein bindendes Besetzungsvorschlagsrecht der sorbischen Dachverbände zu etablieren.

81 Siehe auch Kruse, aaO. (Fn. 73), S. 52.

5. Zweisprachiger Gemeindename im angestammten Siedlungsgebiet (Punkt 4.2./§ 9 Abs. 1 Satz 4 BbgKVerf-E)

Die Bestimmung des Entwurfs legt fest, dass die Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet einen „zweisprachigen Namen in deutscher und niedersorbischer Sprache“ tragen sollen.⁸² Die Regelung ist danach zu untersuchen, ob sie in die kommunale Selbstverwaltung eingreift und ob dies ggf. mit übergeordneten Gesichtspunkten gerechtfertigt werden kann.

Wie das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1982 darlegt, gehört der Gemeindename zur historisch überkommenen Gemeindehoheit, die ihr gestattet, ihren einmal bestimmten Namen zu führen. Der Name der Gemeinde bezeichnet ihre rechtliche Identität und kennzeichnet ihre Individualität als Territorialkörperschaft.⁸³ Deutlicher als in manch anderer Kommunalverfassung eines deutschen Bundeslandes ist das Bestimmungsrecht über den Gemeindennamen (inklusive seiner Änderung) der einzelnen Kommune selbst zugewiesen.⁸⁴ Die Entscheidung hierüber ist der Gemeindevertretung überlassen, die mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (§ 9 Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf). Sie steht zwar unter einem Genehmigungsvorbehalt des Innenministerium (§ 9 Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf), jedoch ist die Genehmigungsbehörde an den Namensvorschlag der Gemeinde gebunden.⁸⁵ Eine gesetzliche Bestimmung, die den Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet vorschreibt, neben dem deutschen Gemeindennamen einen solchen in niedersorbischer Sprache zu führen, stellt deshalb einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar. Dieser Eingriff kann jedoch unter dem Gesichtspunkt, die nationale Identität des sorbischen Volkes zu erhalten, gerechtfertigt werden (Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV).⁸⁶

82 Es ist evtl. nicht ganz klar, was im Entwurf mit dem „zweisprachigen“ Namen gemeint ist. Denkbar ist, dass der Name in der einen Sprache die „Übersetzung/Übertragung des Namens“ in die jeweils andere Sprache darstellt (mögliches Beispiel Peitz/Picnjo). Es mag auch vorkommen, dass der deutsche gegenüber dem niedersorbischen Namen auf einer anderen etymologischen/historischen Wurzel beruht (Drachhausen/Hochoza). Jedenfalls im letzteren Fall hat die Gemeinde keinen zweisprachigen Namen, sondern zwei Namen; das sollte im Wortlaut zum Ausdruck gebracht werden.

83 BVerfG, Beschl. vom 12. Jan. 1982, 2 BvR 113/81, juris, Rn. 28.

84 Vgl. demgegenüber beispielsweise Art. 2 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796), zul. geänd. durch § 10 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400), nach dem die Rechtsaufsichtsbehörde den Gemeindennamen nach Anhörung der Gemeinde ändern kann.

85 Schumacher, in: Schumacher/Augustesen/Benedens/Erdmann/Obermann/Scheiper/Nitsche/Prochnow/Liese, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, Loseblatt-Sammlg., § 9 (Stand Juli 2009), Anm. 3.2.2.

86 Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur zweisprachigen Beschriftung (Art. 25 Abs. 4 LV) dürfte eine solche Verpflichtung nicht hinreichend stützen, da der Gemeindename als typischerweise historisch begründetes und identitätsstiftendes Merkmal der Gemeinde etwas anderes verkörpert als die Beschriftung im Sinne einer sichtbaren Wiedergabe eines Zeichensatzes im öffentlichen Raum.

6. Pflicht zur Benennung eines kommunalen Sorbenbeauftragten (Punkt 4.3/§§ 18a und 132a BbgKVerf-E)

| Thema | Geltende Rechtslage | Entwurf |
|---|---|---|
| Sorbenbeauftragter auf kommunaler Ebene | <p>§ 6 SWG (Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben [Wenden] bei den Kommunen)</p> <p>(1) Bei den Ämtern, den amtsfreien Städten und Gemeinden sowie den Landkreisen im angestammten sorbischen Siedlungsgebiet sollen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben (Wenden) benannt oder andere geeignete Maßnahme zur Wahrung der Interessen der Sorben getroffen werden.</p> <p>(2) Die Beauftragten für Angelegenheiten der Sorben (Wenden) vertreten die Belange der sorbischen (wendischen) Mitbürger. Sie sind Ansprechpartner für die Sorben (Wenden) und fördern ein gedeihliches Zusammenleben zwischen sorbischer (wendischer) und nichtsorbischer (nichtwendischer) Bevölkerung. § 18 Abs. 3 der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg gilt entsprechend</p> | <p>§ 18a BbgKVerf-E (Angelegenheiten der Sorben/Wenden)</p> <p>(1) Zur Erfüllung der Aufgaben nach § 2 Abs. 2 Satz 3 [Die Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben (Wenden) fördern zusätzlich die sorbische (wendische) Kultur und Sprache im Rahmen des Sorben (Wenden)-Gesetzes.] sind bei den Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet der Sorben/Wenden Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben/Wenden zu benennen. Sie sind den hauptamtlichen Bürgermeistern direkt unterstellt. In kreisfreien Städten sind die Beauftragten hauptamtlich tätig. Ehrenamtlich tätige Beauftragte erhalten eine Entschädigung für Aufwand.</p> <p>(2) Die Beauftragten für Angelegenheiten der Sorben/Wenden vertreten die Belange der sorbischen/wendischen Bürger. Sie fördern ein gedeihliches Zusammenleben zwischen sorbischer/wendischer und nichtsorbischer/nichtwendischer Bevölkerung. Den Beauftragten ist Gelegenheit zu geben, zu Vorhaben und Beschlüssen, die Auswirkungen auf die Verwirklichung der Rechte der sorbischen/wendischen Bevölkerung nach Artikel 25 der Landesverfassung sowie anderer rechtlicher Vorschriften zum Schutz und zur Förderung der Sorben/Wenden haben, Stellung zu nehmen. Sind sie anderer Auffassung als der hauptamtliche Bürgermeister, haben sie das Recht, sich an die Gemeindevertretung oder deren Ausschüsse zu wenden. Das Nähere kann die Hauptsatzung regeln.</p> <p>§ 132a BbgKVerf-E (Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben/Wenden)</p> <p>Bei den Landkreisen Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz und Spree-Neiße/Sprjewja-Nysa sind Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben/Wenden zu benennen. Sie sind hauptamtlich tätig und dem Landrat direkt unterstellt. § 18a Absatz 2 gilt entsprechend. Den Beauftragten können auch weitere Aufgaben übertragen werden, sofern die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 18a Absatz 2 nicht beeinträchtigt wird.</p> |

Die Benennung eines Sorbenbeauftragten soll auf der Grundlage von § 18a BbgKVerf-E nunmehr für die Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet Pflicht werden. Entsprechendes soll gem. § 132a BbgKVerf-E für die Landkreise gelten. Der Normentwurf lehnt sich deutlich an die bestehende Bestimmung des § 18 BbgKVerf über das Amt der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten an. Wie dort regelt der Entwurf konkret die Stellung des Sorbenbeauftragten innerhalb der kommunalen Verwaltungsorganisation: Der Sorbenbeauftragte ist dem Bürgermeister (bzw. dem Landrat) direkt unterstellt und hat ein Remonstrationsrecht bei der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen.

Verschiedene Verfassungsgerichte haben bereits die Frage geprüft, ob die Kommunen gesetzlich verpflichtet werden dürfen, das Amt der Gleichstellungsbeauftragten einzurichten. Aus den hierzu ergangenen Entscheidungen ergeben sich die maßgeblichen Prüfungsmaßstäbe und Argumente. Die Verpflichtung zur Benennung eines Beauftragten zusammen mit Vorgaben zu seiner organisatorischen Einbindung greift, vergleichbar der gesetzlich angeordneten Benennung einer kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, in die so genannte Organisationshoheit der Kommunen ein, die Teil der verfassungsrechtlich garan-

tierten kommunalen Selbstverwaltung ist.⁸⁷ Auch wenn die Organisationsbefugnisse der Kommune von vornherein durch die Vorgaben des Landesgesetzgebers geprägt werden (Art. 97 Abs. 5 LV), darf der Landesgesetzgeber einen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung aber nicht antasten. Das täte er jedoch, wenn er mit seinen Regelungen einen eigenen organisatorischen Gestaltungsspielraum der Kommunen ersticken würde.⁸⁸ So stieße beispielsweise eine „die zentralen Vertretungs- und Ausführungsorgane lähmende Zergliederung der Verwaltung“ durch ein „Kommunalorganisationsgesetz“ auf Bedenken.⁸⁹ Da die Pflicht zur Benennung eines Sorbenbeauftragten sich jedoch darauf beschränkt, den allgemeinen organisatorischen Rahmen der Gemeinden nur punktuell auszuformen,⁹⁰ ist die Gefahr der „Zergliederung“ nicht gegeben.

Indes entfaltet das Recht der Organisationshoheit auch über den genannten Kernbereich hinaus noch eine gewisse Schutzwirkung. Es verpflichtet den Gesetzgeber, den Gemeinden bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen.⁹¹ Es muss ihnen im Ineinandergreifen der verschiedenen Aufgabentypen, die sie zu bewältigen haben, ein hinreichender organisatorischer Spielraum verbleiben.⁹² Davon ist auszugehen, wenn der Gemeinde bei der Erfüllung der einzelnen Aufgabe noch vielfältige Möglichkeiten der organisatorischen Umsetzung im Übrigen und bei der Ausgestaltung des Amtes „Sorbenbeauftragter“ verbleiben.⁹³ Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen für die obligatorische Einführung des Amtes „Sorbenbeauftragter“ dürften hier erfüllt sein. Insbesondere kann sich der Landesgesetzgeber mit Blick auf die obligatorische Einrichtung dieses Amtes auch auf den durch Art. 25 Abs. 1 Satz 1 LV sowohl dem Land als auch den Kommunen auferlegten Auftrag zum Schutz der Minderheitenrechte der Sorben stützen.

87 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 ff.

88 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (239).

89 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (239).

90 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (242).

91 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (241); aus jüngster Zeit zur Organisationshoheit auch BbgVerfG, Urt. vom 15. April 2011, VfGBbg 45/09, LKV 2011, 411 (412).

92 BVerfG, Beschl. v. 26. Okt. 1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (241).

93 Zum Amt der Gleichstellungsbeauftragten siehe auch VerfGH NRW, Urt. v. 15. Jan. 2002, Az. 40/00, juris, Rn. 62.

a) Pflicht zur Benennung eines hauptamtlichen Sorbenbeauftragten bei den kreisfreien Städten (Cottbus) und den Landkreisen Spree-Neiße, Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz

Ähnlich wie bei den hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten in Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl (§ 18 Abs. 2 Satz 2 BbgKVerf) verlangt der Entwurf von den kreisfreien Städten und Kreisen im angestammten Siedlungsgebiets, dass der benannte Sorbenbeauftragte „hauptamtlich“ tätig ist. In der brandenburgischen Kommunalverfassung kennzeichnet der Begriff „hauptamtlich“ zunächst nur den Unterschied zu einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Der Sorbenbeauftragte muss auf der Grundlage des Entwurfs also eine vergütete Tätigkeit ausüben. Über den Stellenumfang der auszuübenden Tätigkeit sagt der Begriff „hauptamtlich“ hingegen nichts aus; er schließt nicht aus, dass der Sorbenbeauftragte diese Tätigkeit anteilig verbundenen mit anderen Aufgaben oder beispielsweise in Teilzeit wahrnimmt.⁹⁴ Die im Normentwurf für die Landkreise aufgenommene ausdrückliche Erlaubnis hierfür (§ 132a Satz 3 BbgKVerf-E) ist aus diesem Grunde wohl überflüssig.

b) Bestellung

Zunächst fällt auf, dass auf der Grundlage des Entwurfs alle Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet einen Sorbenbeauftragten benennen müssten. Das umfasst die kreisfreien und die kreisangehörigen, die amtsfreien und die amtsangehörigen Städte und Gemeinden. Für den Landkreis Spree-Neiße/Sprjewja-Nysa würde das beispielsweise bedeuten, dass neben dem hauptamtlichen Sorbenbeauftragten beim Landkreis auch fünf ehrenamtliche Sorbenbeauftragte bei den amtsfreien Gemeinden (Städten), über die Bestimmung des § 140 Abs. 1 Satz 1 BbgKVerf drei ehrenamtliche Sorbenbeauftragte bei den Ämtern und 17 ehrenamtliche Sorbenbeauftragte bei den amtsangehörigen Gemeinden, also insgesamt 26 Sorbenbeauftragte auf kommunaler Ebene benannt werden müssten. Hier wäre zu überlegen, ob die bestehende Regelung des § 6 SWG, die die Benennung eines Sorbenbeauftragten nur bis zur Ebene der amtsfreien Gemeinden und Ämter vorschreibt, insofern nicht doch besser geeignet wäre, die Kräfte zu bündeln.⁹⁵

Während die Gleichstellungsbeauftragte von der Gemeindevertretung zu benennen ist, schreibt § 18a BbgKVerf-E nicht vor, wer den Sorbenbeauftragten benennt. Der Begriff

94 Scheiper, in: Schumacher/Augustesen/Benedens/Erdmann/Obermann/Scheiper/Nitsche/Prochnow/Liese, Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, Loseblatt-Sammlg., § 18 (Stand Juli 2009), Anm. 2.2; siehe auch VerfGH NRW, Urt. v. 15. Jan. 2002, Az. 40/00, juris, Rn. 44-48 zur entsprechenden Bestimmung der Gemeindeordnung NRW.

95 Klarzustellen wäre noch, wem die ehrenamtlichen Sorbenbeauftragten der amtsangehörigen Gemeinden zugeordnet sind (Geltung von § 134 Abs. 4 Satz 1 BbgKVerf gewünscht?).

„benennen“ verweist in Abgrenzung zum Begriff „bestellen“ allein darauf, dass der Sorbenbeauftragte nicht von der Gemeindevertretung zu „wählen“ ist.⁹⁶ Es bleibt somit einerseits offen, ob der Sorbenbeauftragte vom hauptamtlichen bzw. vom ehrenamtlichen Bürgermeister, gegebenenfalls vom Amtsdirektor oder von der Gemeindevertretung benannt wird. Andererseits wird durch diesen Begriff nicht ausgeschlossen, dass die Gemeindevertretung im Wege einer Abstimmung über die Besetzung des Amtes entscheidet (den Beauftragten „benennt“); sie müsste aber als die zur Benennung Berufene im Wortlaut aufgeführt werden. Eine Klarstellung wäre hier, inhaltlich abhängig von den Vorstellungen der Entwurfsverfasser, empfehlenswert.

c) Organisatorische Einbindung in die Kommunalverwaltung

Sowohl für die ehrenamtlich als auch für die hauptamtlich tätigen Sorbenbeauftragten sieht der Entwurf vor, dass sie (unmittelbar) dem jeweiligen hauptamtlichen Bürgermeister (§ 18a Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf-E) bzw dem Landrat (§ 132a Satz 2 BbgKVerf-E) unterstellt sind. Sollte mit dieser, der Bestimmung über die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten nachgebildeten Formulierung beabsichtigt sein, die Weisungsfreiheit (Unabhängigkeit) des Sorbenbeauftragten sicherzustellen, wäre dieses Ziel nicht erreicht. Die „Unterstellung“ unter den Hauptverwaltungsbeamten kann vielmehr dem Wortlaut nach nur so verstanden werden, dass der hauptamtliche Bürgermeister bzw. der Landrat, wenn auch nur dieser, ein fachliches Weisungsrecht besitzt.⁹⁷

d) Entschädigung

Die ehrenamtlich tätigen Beauftragten sollen gem. § 18a Abs. 1 Satz 3 BbgKVerf-E eine „Entschädigung für Aufwand“ erhalten. Bereits nach geltendem Recht haben die für die Gemeinde ehrenamtlich tätigen Bürger gem. § 24 BbgKVerf einen Anspruch auf Ersatz ihrer Auslagen und ihres Verdienstauffalls. Eine statt dessen pauschalisierte Aufwandsentschädigung kann ihnen jedoch nach § 24 BbgKVerf nicht gewährt werden. Nur die Gemeindevertreter als herausgehobene Gruppe der ehrenamtlich Tätigen können eine pauschalisierte Aufwandsentschädigung erhalten. Dafür ist aber Voraussetzung, dass eine entsprechende Entschädigungssatzung der Gemeinde den Personenkreis, die Höhe der Aufwandsentschädigung, des Sitzungsgeldes usw. regelt (§ 30 Abs. 4 Satz 2 und 4 BbgKVerf). Die Gemeinden erhalten dadurch die Möglichkeit, eigenverantwortlich Lösungen zu erar-

⁹⁶ Siehe zur „Bestellung“ einzelner Personen durch Wahl § 39 Abs. 1 Satz 2, § 40 Abs. 1 BbgKVerf und dazu die Erläuterung zur Bestellung und Benennung im GesEntw LReg LT-Drs. 4/5056, S. 153.

⁹⁷ So mit überzeugenden Argumenten Scheiper, aaO. (Fn. 94), Anm. 3.

beiten, die den örtlichen Besonderheiten gerecht werden. Dieser Gedanke dürfte auch für die Entschädigung des ehrenamtlichen Sorbenbeauftragten Geltung beanspruchen.

Im Vergleich mit § 30 Abs. 4 Satz 2 BbgKVerf fügt sich die vorgeschlagene Regelung des § 18a Abs. 1 Satz 2 BbgKVerf-E somit noch nicht in das geltende System der Entschädigungsregelungen ein, da eine Ermächtigung für die Gemeinde fehlt, einen Bezugsrahmen zu setzen. Es dürfte naheliegen, die Aufwandsentschädigung für den jeweiligen Sorbenbeauftragten mit der Bestimmung des § 34 Abs. 4 BbgKVerf über die Aufwandsentschädigungen der Gemeindevertreter in eine angemessene Relation zu setzen.

e) Zusammenfassende Empfehlung

Es bestehen grundsätzlich keine Bedenken, den Gemeinden im angestammten Siedlungsgebiet die Benennung eines Sorbenbeauftragten verpflichtend vorzuschreiben. Die Einzelheiten der Benennung, seiner organisatorischen Anbindung und die Frage einer möglichen pauschalierten Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Beauftragte müssten indes noch angepasst werden.

7. Überlegungen zu den voraussichtlichen Kosten des Gesetzentwurfs

a) Kosten gem. § 3 Abs. 6 SWG-E

Die im Entwurf vorgesehene Fördernorm des § 3 Abs. 6 SWG-E hat folgenden Wortlaut:

„(6) Zum Ausgleich von im Zuge des Beitritts zum angestammten Siedlungsgebiet entstehenden Verwaltungskosten erhalten die betroffenen Gemeinden eine einmalige finanzielle Unterstützung durch das Land. Gemeinden nach Abs. 2 erhalten 1 Euro je Einwohner; Gemeinden, die nach Abs. 3 innerhalb von 2 Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zum angestammten Siedlungsgebiet hinzutreten, 0,5 Euro je Einwohner.“

Für die Frage der dem Land durch diese vorgeschlagene Regelung entstehenden Kosten sind die folgenden Überlegungen maßgeblich:

Nach § 3 Abs. 2 SWG-E wird das bislang bekannte und festgestellte „angestammte Siedlungsgebiet“ der Sorben (Wenden) fortgeschrieben, wie es seit der Bekanntmachung vom April 2008⁹⁸ definiert ist. Gem. § 3 Abs. 6 SWG-E soll den darin erfassten Gemeinden ein einmaliger Förderbetrag des Landes in Höhe von 1,00 €/Einwohner zugewiesen werde. In

⁹⁸ Genau: Bekanntmachung des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 23. April 2008 (ABl. S. 1234).

diesem in § 3 Abs. 2 SWG-E umschriebenen Gebiet wohnen insgesamt (per 31.12.2010) ca. 220.000 Einwohner, womit sich einmalige Kosten für das Land in Höhe von 220.000 € ergeben würden.

In welchem Umfang – soweit dies rechtlich überhaupt möglich sein sollte⁹⁹ – von der Erweiterungsmöglichkeit nach § 3 Abs. 3 SWG-E (Beitritt zum angestammten Siedlungsgebiet durch kommunalen Beschluss) Gebrauch gemacht werden wird, lässt sich nicht abschätzen. Theoretisch möglich wäre nach dem Wortlaut des Entwurfs eine Ausdehnung auf das gesamte Gebiet der derzeitigen Kreise Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz und Dahme-Spreewald sowie der kreisfreien Stadt Cottbus. In diesem Gebiet wohnen per 31.12.2010 rund 530.000 Einwohner. Soweit also der vollständige Rest des Gebietes von der Selbsterklärung gem. Absatz 3 Gebrauch machen würde, könnten nach heutigem Stand maximal ca. 310.000 Einwohner hinzukommen, was für das Land weitere Kosten in Höhe von maximal ca. 155.000 € entstehen lassen würde. Sie würden aber nicht zwingend in einem Haushaltsjahr anfallen, da nach dem Entwurf den Gemeinden ein Zeitraum von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle zugestanden wird.

b) Kosten für die Sorbenbeauftragten

aa) Landesbeauftragter

Nach § 7 SWG-E soll beim Ministerpräsidenten eine Stelle für einen Landesbeauftragten für sorbische/wendische Angelegenheiten eingerichtet werden. Dieser soll mit umfassenden Beteiligungsrechten an der Gesetzgebung und sonstigen Regierungstätigkeit ausgestattet sein (§ 7 Abs. 2 und 3 SWG-E). Ferner soll er als Anlaufstelle für Jedermann zur Verfügung stehen (§ 7 Abs. 4 SWG-E).

Ausgehend von dieser Tätigkeitsbeschreibung ist von einer hohen persönlichen Qualifikation des Landesbeauftragten (Master/Diplom/Staatsexamen) auszugehen, da nur dann die im Entwurf beschriebenen Aufgaben und Befugnisse sachgerecht wahrgenommen und ausgefüllt werden können. Auch im Interesse einer höheren Akzeptanz der Stellungnahmen und Äußerung des Landesbeauftragten innerhalb der Landesregierung und beim Landtag dürfte eine Stellung, die einem Referatsleiter in einer obersten Landesbehörde entspricht, angemessen sein. Da hier eine in erster Linie mitwirkende und beratende Tätigkeit vorliegt und keine abschließenden Entscheidungen mit Außenwirkung durch den Lan-

⁹⁹ Hier wird ausdrücklich auf die dargelegten nachhaltigen verfassungsrechtlichen Zweifel an einer solchen „Erweiterungsmöglichkeit“ oben bei II. 2. c) bb) (2) und (3) hingewiesen.

desbeauftragten getroffen werden müssen, dürfte Art. 33 Abs. 4 GG keine Verbeamtung notwendig machen.¹⁰⁰ Eine Einstufung des Landesbeauftragten wäre daher als außertariflicher Beschäftigter in einer den Besoldungsgruppen A 16/B 2 vergleichbaren Höhe vorzunehmen. Nach den vom Ministerium der Finanzen für solche Beschäftigten angesetzten Personaldurchschnittskosten für das Jahr 2012 entstehen (mit Arbeitgeberanteilen) Kosten in Höhe von 88.200 €/Jahr.

Sollte hingegen eine Verbeamtung erfolgen, würden bei einer Einstufung in der Besoldungsgruppe B 2,¹⁰¹ jährliche Kosten in Höhe von 75.300 € anfallen.¹⁰²

Zur Unterstützung der Tätigkeit des Landesbeauftragten dürfte eine Schreibkraft/Bürosachbearbeitung notwendig sein. Hierfür werden im Regelfall Beschäftigte in der Entgeltgruppe 6 TVL eingesetzt. Dadurch entstehen nach den vom Ministerium der Finanzen ermittelten Personaldurchschnittskosten jährliche Kosten in Höhe von 40.400 €. An Personalkosten wären somit insgesamt 128.600 €/Jahr anzusetzen.¹⁰³

Gesonderte Raumkosten dürften nicht anfallen, da eine Unterbringung in vorhandenen Räumlichkeiten der Staatskanzlei bzw. im Ämterkomplex Heinrich-Mann-Allee in Potsdam möglich sein müsste. Die ermittelten Personalkosten wären folglich nur um laufende Bürokosten (Büroeinrichtung, Porto, Telekommunikation etc.) zu ergänzen, deren Höhe nur schwer abschätzbar ist. Bei einem grob geschätzten Ansatz von rund 1.000 €/Monat ergäben sich insgesamt Kosten für das Land in Höhe von ca. 140.000 €/Jahr.¹⁰⁴

100 Auch die Entscheidung des OVG Magdeburg vom 20. Januar 2011, Az. 1 M 159/10, LKV 2011, S. 178 ff. dürfte dem nicht entgegenstehen. Sie betrifft die Frage, ob ein Abteilungsleiter im Bildungsministerium, der u. a. für die Schulaufsicht auch privater Schulen zuständig ist, als Beamter beschäftigt werden muss.

101 In Schleswig-Holstein ist die dortige „Minderheitenbeauftragte“ in dieser Besoldungsgruppe eingestuft. Diese ist aber für mehrere „Minderheiten“ zuständig und erfüllt außerdem Aufgaben im Kulturbereich. Hierzu siehe unter folgendem Link:
http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Minderheitenpolitik/AmtMinderheitenbeauftragte/amtMinderheitenbeauftragte_node.html

102 Dieser Wert wurde vom Ministerium der Finanzen auf Basis der seit 1. März 2010 geltenden Besoldungstabellen ermittelt. Unter Hochrechnung der am 28. September 2011 vom Landtag beschlossenen Besoldungsanpassung (Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 – BbgBVAnpG 2011/2012, GVBl. I Nr. 23) würde sich rechnerisch ab dem 1. Januar 2012 ein Betrag von ca. 78.100 € ergeben. Entsprechend angepasste Richtsätze wurden vom Ministerium der Finanzen bislang nicht herausgegeben.

103 Bei der Besetzung mit einem Beamten Besoldungsgruppe B 2 unter Heranziehung der Hochrechnung gem. Fußnote 102 ein Betrag an Personalkosten i. H. v. 118.500 €.

104 Bzw. von ca. 130.000 € bei Besetzung mit einem Beamten.

bb) Kommunale Sorbenbeauftragte

Nach den in Artikel 5 des Entwurfs vorgeschlagenen Änderungen der Kommunalverfassung sind auch auf kommunaler Ebene Sorbenbeauftragte zwingend einzurichten. Der bisherige § 6 SWG enthält insoweit nur eine „Soll-Regelung“. In Cottbus und in den drei Landkreisen Spree-Neiße, Dahme-Spreewald und Oberspreewald-Lausitz wären danach zwingend hauptamtliche Sorbenbeauftragte zu bestellen.

Für diese lassen sich jeweils folgende Kosten schätzen:

Für die hauptamtlichen Sorbenbeauftragten erscheint eine Einstufung in der Entgeltgruppe E 12 (obere Stufe des gehobenen Dienstes) sachgerecht und ausreichend, da auf der kommunalen Ebene eine qualifizierte Kraft zumindest mit Bachelor/FH-Abschluss notwendig sein dürfte. Nach den Personaldurchschnittskosten-Ansätzen des Ministeriums für Finanzen sind für eine solche Kraft 68.700 €/Jahr anzusetzen. Auch hier dürfte eine Unterstützung mit einer Bürosachbearbeitung notwendig werden. Es wird aber von einer Halbtagskraft ausgegangen. Diese wäre somit mit 20.200 €/Jahr anzusetzen. Die Personalkosten lassen sich somit auf 88.900 €/Jahr schätzen.

Räumlichkeiten sollten in den jeweiligen Verwaltungen zur Verfügung stehen, zumal bereits jetzt z.T. nebenamtliche Sorbenbeauftragte bestellt und tätig sind. Unter Berücksichtigung der laufenden Bürokosten wäre bei den kommunalen hauptamtlichen Sorbenbeauftragten mit Aufwendungen in Höhe von ca. 100.000 €/Jahr zu rechnen.

Hinsichtlich der ehrenamtlichen Sorbenbeauftragten in den Gemeinden/Ämtern ist eine Kostenschätzung kaum möglich. Unmittelbare Personalkosten entstehen hier nicht; jedoch wird durch die Neufassung ein Aufwendungsersatz zwingend. Die Ausgestaltung des Aufwendungsersatzes obliegt hierbei der jeweiligen Kommune,¹⁰⁵ wobei eine Orientierung an den Richtlinien des Landtages über die Entschädigung der ehrenamtlichen Mitglieder des Rates für sorbische (wendische) Angelegenheiten,¹⁰⁶ an den reisekostenrechtlichen Regelungen¹⁰⁷ oder an der jeweiligen kommunalen Praxis der Entschädigung etwa von „sach-

¹⁰⁵ Hierzu oben bei II. 6. d).

¹⁰⁶ Erlassen vom Präsidium des Landtages Brandenburg, ursprünglich vom 7. Dezember 1994 (ABl. 1995, S. 6), zuletzt geändert durch Beschluss vom 22. September 2004 (ABl. S. 742). Diese Richtlinien verweisen hinsichtlich der Fahrkosten auf die Regelungen des Bundesreisekostengesetzes und bezüglich des Verdienstaufschlags auf die Regelungen des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG) für Zeugen und ehrenamtliche Richter. Dieses gewährt eine Entschädigung in Höhe des konkreten Verdienstaufschlags, begrenzt diesen jedoch der Höhe nach auf 17,00 €/h (§ 22 JVEG).

¹⁰⁷ Ein eigenes brandenburgisches Reisekostengesetz gibt es nicht. Daher findet das Bundesreisekostengesetz (BRKG) Anwendung. Dieses sieht für die Fahrkosten im Regelfall den Ersatz der tatsächlich an-

kundigen Bürgern“ oder von Gemeindevertretern¹⁰⁸ denkbar ist. Sofern die bisherige Praxis¹⁰⁹ des Einsatzes von kommunalen Beschäftigten als örtliche Sorbenbeauftragte fortgeführt würde, dürften sich die Kosten in Grenzen halten. Eine konkrete Schätzung ist aufgrund der Unterschiedlichkeit der örtlichen Verhältnisse und der verschiedenen Möglichkeiten zur konkreten Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs nicht möglich.

8. Überlegungen zur Kostenträgerschaft

Grundsätzlich trägt jede öffentlich Ebene (Bund, Land, Kommune) die bei ihr anfallenden Kosten, wenn nicht im Gesetz eine anderweitige Regelung getroffen ist.¹¹⁰ Eine verfassungsrechtliche Ausnahme dieses Grundsatzes stellt das Prinzip der Konnexität dar, das im Verhältnis zwischen Land und Kommune im Falle von Aufgabenverschiebungen vom Land hin zur kommunalen Ebene einen Ausgleich vorschreibt. Nach Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV ist das Land bei der Zuweisung neuer Aufgaben an Gemeinden oder Gemeindeverbände (= Landkreise) verpflichtet, die dort entstehenden Mehrkosten zu tragen (= Konnexität).¹¹¹ Im Folgenden soll untersucht werden, ob und ggf. inwieweit im Anwendungsbereich des SWG eine solche Verpflichtung des Landes zur Kostentragung nach Art. 97 Abs. 3 LV¹¹² besteht:

a) Kosten gem § 3 Abs. 6 SWG-E und die sonstigen Verwaltungskosten nach dem SWG

aa) Für die einmaligen Förderungen nach § 3 Abs. 6 SWG-E ist im Entwurf selbst eine ausdrückliche Zuweisung der Verpflichtung an das Land vorgesehen. Die Frage nach der Kostenträgerschaft stellt sich insoweit für diese Kostenposition nicht weiter.

gefallenen Kosten (bei Benutzung der Bahn etc.) oder von 0,20 €/km bei der Nutzung des (eigenen) PKW vor. Ferner wird ein Tagegeld nach Maßgabe der steuerrechtlichen Regelungen (§ 4 Abs. 5 Nr. 5 EStG) gewährt, das nach der Dauer der Abwesenheit von der Wohnung gestaffelt ist und sich maximal auf 24,00 €/Tag bei einer Abwesenheit von mehr als 14 Stunden beläuft.

108 So etwa oben bei II. 6. d) vorgeschlagen.

109 Siehe hierzu Gutachten des PBD vom 29. März 2010: „Die Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbänden aus Art. 25 LV und die möglichen Folgen einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes der Sorben (Wenden) für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.“, dort bei II. 3. c), Seite 14. Abrufbar unter folgendem Link:
http://marder/store/uploads/media/22-05-08_Foerderung_der_sorbischen_Kultur_01.pdf.

110 Im Verhältnis Bund-Land schreibt dies so Art. 104a Abs. 1 GG vor.

111 Zu den rechtlichen Grundlagen der Konnexität, der Gesetzgebungsgeschichte und zur Auslegung durch das Landesverfassungsgericht siehe auch Gutachten des PBD vom 12. August 2010: „Rechtliche Aspekte eines zukünftigen Landesvergabegesetzes“, dort bei II. 2. (S. 6 – 13), abrufbar unter folgendem Link:
http://10.142.223.6/store/uploads/media/12-08-2010_Rechtliche_Aspekte_Landesvergabegesetz.pdf.

112 Insoweit wird auf die Ausführungen im Gutachten vom 29. März 2010 (Fn. 109) Bezug genommen. Die maßgeblichen Überlegungen finden sich dort bei II. 3., Seite 12 ff.

bb) Fraglich ist hingegen, wer die übrigen sich aus dem bereits geltenden SWG ergebenden Verwaltungskosten, etwa für die zweisprachige Beschilderung, die Kulturförderung oder die bilingualen Bildungseinrichtungen zu tragen hat. Unter Geltung des aktuellen SWG trifft diese Last die Kommunen (Gemeinde, Amt, Kreis, je nachdem wer konkret für die jeweilige Aufgabe zuständig ist). Zu prüfen ist daher, ob sich durch den Entwurf für die möglichen „Neugebiete“ gem. § 3 Abs. 3 oder 5 SWG-E eine abweichende Zuordnung ergibt oder ob die geplanten Änderungen auch für die „Altgebiete“ des § 3 Abs. 2 SWG-E zu einer Verschiebung der Kostenträgerschaft führen.

Die heutige strikte Fassung des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV gilt erst seit dem 13. April 1999.¹¹³ Demzufolge greift sie nur bei Aufgabenzuweisungen durch oder aufgrund eines Gesetzes, die nach diesem Stichtag in Kraft getreten sind. Daher ist zu klären, ob das SWG, das bereits seit Juli 1994 in Kraft ist, schon entsprechende Aufgabenzuweisungen enthielt. Dies ist in § 11 SWG insoweit der Fall, als dort ausdrücklich die zweisprachige Beschilderung vorgeschrieben ist. Hinzu kommt die in § 10 SWG festgelegte Pflicht, verschiedene Bildungsmöglichkeiten in sorbischer Sprache vorzuhalten. Das bedeutet, dass Gemeinden, die nach geltendem Recht bereits zum angestammten Siedlungsgebiet gehören, für die insoweit entstehenden Kosten keinen Anspruch aus der Konnexitätsregelung des Art. 97 Abs. 3 LV herleiten können. Gerade solche Kosten, etwa für die Beschilderung, sollen aber nach der Begründung über § 3 Abs. 6 SWG-E abgedeckt werden. Nach der Konnexitätsregelung des Art. 97 Abs. 3 LV wäre dies jedoch nicht geboten. Ein Anspruch nach dieser Norm kann sich aber für hinzukommende Gebiete des angestammten Siedlungsgebietes ergeben, die nach Inkrafttreten der Novelle des SWG gem. § 3 Abs. 3 oder Abs. 5 SWG-E entstehen können.

cc) Nach der in diesem Gutachten vertretenen Auffassung ist eine Ausdehnung des angestammten Siedlungsgebietes durch eigene Selbstverwaltungsentscheidung der Kommune nicht möglich, da das SWG insoweit lediglich die Vorschrift des Art. 25 LV konkretisiert, der letztlich das angestammte Siedlungsgebiet anhand objektiver Merkmale umschreibt. Der – schon jetzt vorgesehene – kommunale Feststellungsbeschluss hat daher insoweit keine konstitutive Bedeutung, sondern ihm kommt lediglich eine deklaratorische Wirkung

¹¹³ Die Änderung erfolgte durch Gesetz vom 7. April 1999 (GVBl. I S. 98). Zuvor enthielt Art. 97 Abs. 3 LV eine mehr allgemein gehaltene „relative“ Konnexitätsklausel, wonach im Falle einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung eine Regelung über die Kostentragung zu treffen war. Das Land hatte hierbei nicht zwingend die gesamten Kosten zu übernehmen.

zu.¹¹⁴ Ausgehend von diesem Verständnis des Art. 25 LV und einer diesem entsprechenden Ausgestaltung der Regelungen im SWG liegt letztlich keine „neue“ Aufgabenzuweisung vor, da das fragliche Gebiet bereits mit Inkrafttreten der Landesverfassung in ihrer ursprünglichen Fassung¹¹⁵ als angestammtes Siedlungsgebiet umschrieben wurde und lediglich die deklaratorische Feststellung bislang unterblieben ist. Die aus dieser (bislang nur nicht festgestellten) Zugehörigkeit zum angestammten Siedlungsgebiet folgenden Aufgaben (z. B. bilinguale Beschilderung und Bildungseinrichtungen, Kulturförderung etc.) treffen dieses Gebiet somit letztlich schon seit 1994, dem Inkrafttreten des ursprünglichen SWG. Eine Zuweisung einer neuen Aufgabe „durch oder aufgrund eines (Landes-)Gesetzes“, das nach dem 13. April 1999 wirksam geworden ist, läge somit nicht vor.

Denkbar wäre es allenfalls, den vorliegenden Entwurf als Teil eines zweistufigen Systems zu verstehen, das neben dem aus Art. 25 LV folgenden verfassungsrechtlich notwendigen Minderheitenschutz (= 1. Stufe) in einem zweiten Schritt ohne unmittelbare verfassungsrechtliche Notwendigkeit eine gesetzliche Regelung zur Förderung der sorbisch/ wendischen Kultur verfolgt (= 2. Stufe). Dann müsste § 3 Abs. 4 SWG-E dahingehend ausgelegt werden, dass es keine zwingende Ersetzung einer Ablehnungsentscheidung der Kommune durch die Rechtsaufsicht geben kann. Bei einem solchen Normverständnis läge eine Selbstverwaltungsentscheidung der jeweiligen Kommune vor. In diese könnte – ohne den ausdrücklichen Verfassungsauftrag gem. Art. 25 LV – staatlicherseits nicht ohne weiteres eingegriffen werden (Art. 97 Abs. 1 und 2 LV). Dies schließt eine Überprüfung und ggf. Beanstandung durch die Rechtsaufsicht zwar nicht aus, kann aber eine zwingende Ersetzung als einzig „ermessensfehlerfreie“ Entscheidung der Aufsichtsbehörde¹¹⁶ nicht rechtfertigen. Wenn man sich von einer – wie im Entwurf angedachten – gebundenen Entscheidung löst und stattdessen – im Rahmen der dargestellten zweiten Stufe – eine Selbstverwaltungsentscheidung der Kommunen auf freiwilliger Basis annähme, würde die Konnexitätsverpflichtung des Art. 97 Abs. 3 LV ebenfalls nicht eingreifen, da dann zwar im fraglichen Gebiet „neue“ Aufgaben entstehen, dies aber nicht „durch oder aufgrund eines (Landes-)Gesetzes“ erfolgt, sondern aufgrund einer eigenständigen und freiwilligen Entscheidung der Kommune selbst.

114 Siehe hierzu oben bei II. 2. d).

115 Verkündet am 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), gem. Art. 117 LV somit am 21. August 1992 in Kraft getreten.

116 Wie vom Entwurf wohl gedacht, siehe hierzu die Analyse oben bei II. 2. c) bb) (2).

dd) „Neue“ Gebiete können nach § 3 Abs. 5 SWG-E aufgrund kommunaler Neugliederungsentscheidungen entstehen.¹¹⁷ Diese setzen gem. Art. 98 LV in allen denkbaren Varianten ein gesetzgeberisches Tätigwerden voraus, sei es in Form eines Parlamentsgesetzes, sei es in Form einer aufgrund eines Gesetzes zu erlassenden Rechtsverordnung. In Fällen einer Erweiterung des angestammten Siedlungsgebietes infolge einer kommunalen Neugliederung würde somit für die so entstehenden „neuen“ Gebietsteile ein Konnexitätsanspruch gegen das Land entstehen.

b) Die Kosten der Sorbenbeauftragten

aa) Landesbeauftragter

Die Kosten des Landesbeauftragten für sorbische Angelegenheiten gem. § 7 SWG-E sind vom Land zu tragen, da dieser auf Ebene des Landes einzurichten ist.¹¹⁸

bb) Hauptamtliche kommunale Sorbenbeauftragte

Für die hauptamtlichen kommunalen Sorbenbeauftragten in den drei oben genannten Landkreisen und in kreisfreien Städten (derzeit nur Cottbus) ist Folgendes festzuhalten:

Zwar besteht gem. § 6 SWG bereits seit 1994 eine grundsätzliche Pflicht für Kommunen im angestammten Siedlungsgebiet, Sorbenbeauftragte zu benennen. Die bisherige Regelung ist aber als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltet, so dass in begründeten Ausnahmefällen von der Bestellung eines Sorbenbeauftragten abgesehen werden kann. Ferner enthält das SWG bislang keine Regelung über die Rechtsstellung der Beauftragten (hauptamtliche oder nebenamtlich). Weder in den genannten Landkreisen noch in Cottbus sind daher derzeit zwingend hauptamtliche Kräfte notwendig.

Nach dem Entwurf sind jedoch in allen Gemeinden ausnahmslos Sorbenbeauftragte zu bestellen und dies in den drei Landkreisen und in Cottbus zwingend in hauptamtlicher Ausgestaltung. Insoweit kann von einer Erhöhung der Standards für Sorbenbeauftragte gesprochen werden. Dies löst nach der sog. Auslegungshilfe¹¹⁹ zu Art. 97 Abs. 3 LV die Konnexitätsfolge aus, so dass eine Ausgleichsregelung bezüglich der oben näher ermittelten Kos-

¹¹⁷ Zur insoweit differenzierten Auffassung im Einzelnen siehe oben bei II. 2. c) (4).

¹¹⁸ Hierzu näher oben bei II. 8. (vor a)).

¹¹⁹ Beschluss des Landtages vom 18. März 1999, Drs. 2/6179-B, dort bei Nr. 2. Siehe auch Gutachten des PBD vom 12. August 2010 (Fn. 111), dort bei II. 2. a) aa) (2), S. 8 f. m. w. N.

ten für die kommunalen Sorbenbeauftragten zugunsten der jeweiligen Gebietskörperschaften zu treffen ist. Wirtschaftlich trägt somit im Ergebnis das Land diese Kosten.

cc) Nebenamtliche kommunale Sorbenbeauftragte

Hier liegt grundsätzlich keine „neue“ Aufgabe vor, jedoch greift auch hier der Gedanke der Standarderhöhung. So würde durch den Entwurf aus einer „Soll-Regelung“ eine zwingende Vorschrift. Ebenfalls neu ist die gesetzliche Anordnung eines notwendigen Aufwendersersatzes. Soweit also den Kommunen Kosten für die ehrenamtlich tätigen Sorbenbeauftragten entstehen, greift ebenfalls die Konnexitätsregelung ein, und das Land hat diese Kosten auszugleichen.

c) Vollständige Neufassung des SWG

Die vorstehenden Überlegungen gehen davon aus, dass das geltende SWG in den genannten Bereichen partiell geändert und somit die Grundstrukturen des Gesetzes als solche erhalten bleiben. Sollte jedoch eine umfassende Neuregelung des Gesetzes erfolgen und hierbei etwa auch die Vorschriften über die Beschilderung und Kulturförderung novelliert werden, würde sich die rechtliche Bewertung der Konnexitätsfrage für alle Gebiete (sowohl „Altgebiet“ gem. § 3 Abs. 2 SWG-E als auch für „Neugebiete“ gem. § 3 Abs. 3 oder 5 SWG-E) ändern:

Nach der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Brandenburg vom 14. Februar 2002¹²⁰ liegt eine Aufgabenübertragung i.S.d. Art. 97 Abs. 3 LV auch dann vor, wenn schon vorhandene Aufgabenzuweisungen so neu geregelt werden, dass es jedenfalls im Gesamtgefüge zu einer Mehrbelastung der kommunalen Ebene kommen kann. Der maßgebliche Leitsatz des Gerichts lautet wie folgt:

„1. Eine Verpflichtung zur Erfüllung neuer Aufgaben im Sinne von Art. 97 Abs. 3 der Landesverfassung liegt auch dann vor, wenn eine Aufgabenübertragung auf die Kommunen unter Ergänzung um weitere Aufgaben und unter auf die Aufgabenwahrnehmung Einfluss nehmender Veränderung des Erstattungssystems erneuert wird.“

120 VerfG Brandenburg, Az. VfGBbg 17/01, LVerfGE 13, 97 ff.

Im Falle einer grundlegenden Novellierung des SWG, insbesondere im Falle der vorgesehenen Regelungen über die Sorbenbeauftragten (Standarderhöhung zu hauptamtlichen Kräften bei den Landkreisen und kreisfreien Städten), der geplanten Neuregelungen über die Förderung bilingualer Bildungseinrichtungen (Kitas, Schulen), die mehrsprachigen Beschilderungen und die sonstige Kulturförderung wäre eine solche qualifizierte Erneuerung einer Aufgabenübertragung im Vergleich zur geltenden Regelung (§ 8 – 12 SWG im Vergleich zu den §§ 10 – 15 SWG-E) anzunehmen. Dies bedeutet in konsequenter Fortführung der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts,¹²¹ dass auch für die bereits vorhandenen Gemeinden des angestammten Siedlungsgebiets die Konnexitätsfolge eingreifen würde und insbesondere die Kosten für die mehrsprachige Beschilderung, die bilingualen Bildungseinrichtungen und die Kulturförderung künftig vom Land zu übernehmen wären.¹²²

Die Höhe der dadurch auf das Land zukommenden Belastungen lässt sich nicht valide ermitteln. Zum einen sind schon die aktuellen Ausgaben der betroffenen Gemeinden und Landkreise den jeweiligen Haushalten nicht klar zu entnehmen, da diese insoweit allgemein etwa im „Kulturetat“ enthalten sind. Zum anderen ist zu beachten, dass schon jetzt nach dem Schul- und dem Kita-Gesetz¹²³ das Land einen nicht unerheblichen Teil der Kosten der Schulen und der Kindertagesstätten trägt.

d) Zusammenfassung

Aus verfassungsrechtlichen Gründen hätte das Land die Sonderförderbeträge gem. § 3 Abs. 6 SWG-E und die übrigen Verwaltungskosten für die zweisprachige Beschilderung, die bilingualen Bildungseinrichtungen und sonstige Kulturförderung im Regelfall nicht zu

¹²¹ Diese Rechtsprechung aus dem Jahr 2002 wurde auch im Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 15.12.2008, VerfG Brandenburg, Az. VfGBbg 66/07, NVwZ-RR 2009, 185 ff. ausdrücklich fortgeführt (bei B. II. 1. der Gründe).

¹²² Auf diese möglichen Folgen einer breit angelegten Novelle des SWG wurde der Sorbenrat des Landtages Brandenburg auch im Rahmen der 10. Sitzung der 4. Legislaturperiode am 6. Juni 2006 durch die Vertreter des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur hingewiesen. Siehe Ausschussprotokoll 4/333, insbesondere Vermerk des MWFK vom 21.10.2005, dort bei II. 4. (S. 5 ff.) = Anlage zum Protokoll.

¹²³ So trägt das Land für öffentliche Schulen gem. § 108 Abs. 2 BbgSchulG in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2002 (GVBl. I S. 78), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2011 (GVBl. I Nr. 13), die Kosten für die Lehrkräfte und das sonstige pädagogische Personal. Nach § 16 Abs. 6 Kindertagesstättengesetz (KitaG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2004 (GVBl. I S. 384), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2010 (GVBl. I Nr. 25), leistet das Land ab dem Jahr 2011 einen jährlichen Beitrag zu den Kosten von Kindertagesstätten in Höhe von 36.132.600,00 €. Soweit hiervon Kindertagesstätten im angestammten Siedlungsgebiet profitieren, wäre dies bei der Berechnung der aufgrund der Konnexitätspflicht zu leistenden Ausgleichsbeträge des Landes zu berücksichtigen.

tragen. Eine entsprechende Pflicht des Landes ist aber dann anzunehmen, wenn sich infolge der gesetzlichen Regelung im Rahmen einer kommunalen Neugliederung das angestammte Siedlungsgebiet entsprechend § 3 Abs. 5 SWG-E erweitert.

Diese Überlegungen schließen selbstverständlich eine Gesetzesregelung nicht aus, die das Land zur Zahlung entsprechender Beträge auch in den anderen Fällen verpflichtet. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine solche Regelung besteht aber nur für den geschilderten Ausnahmefall der kommunalen Neugliederung.

Im Übrigen müsste das Land die Kosten für die Sorbenbeauftragten sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene tragen. Für den Landesbeauftragten ergibt sich dies aus seiner Zuordnung zum Ministerpräsidenten, für die kommunalen Beauftragten (sowohl haupt- als auch ehrenamtlich) folgt dies aus Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV.

Ausgehend vom aktuellen Bestand des angestammten Siedlungsgebietes ohne Erweiterungen nach § 3 Abs. 3 oder 5 SWG-E kann die Kostenbelastung für das Land grob wie folgt geschätzt werden:

aa) einmalige Kosten:

Im Jahr des Inkrafttretens der Neufassung die Kosten gem.

§ 3 Abs. 6 Alt. 1 SWG-E (Altgebiete) ca. 220.000 €

in den beiden Folgejahren gem.

§ 3 Abs. 6 Alt. 2 SWG-E (Neugebiete) zusammen max. 155.000 €.

Summe einmalige Kosten: max. 375.000 €

bb) jährlich anfallende Kosten:

Kosten für den Landessorbenbeauftragten ca. 140.000 €¹²⁴

Kosten für vier kommunale Sorbenbeauftragte ca. 400.000 €

Summe jährliche Kosten: ca. 540.000 €¹²⁵

Solle jedoch eine umfassende Neufassung des SWG erfolgen, würde entsprechend der dargestellten Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts die Konnexitätsfolge nicht

¹²⁴ Bei Verbeamtung lediglich 130.000,00 €.

¹²⁵ Im Falle einer Besetzung mit einem Beamten in der Besoldungsgruppe B 2 ca. 530.000,00 €.

nur für nach neuem Recht hinzukommende Gemeinden, sondern auch für die bereits vorhandenen Gemeinden bzw. Gemeindeteile des angestammten Siedlungsgebietes eintreten. Dann wären auch die weiteren Kosten etwa für die mehrsprachige Beschilderung oder für bilinguale Bildungseinrichtungen vom Land zu tragen. Die Höhe dieser Beträge ist mit den dem Parlamentarischen Beratungsdienst zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht belastbar zu ermitteln.

gez. Dr. Julia Platter

gez. Ulrike Schmidt

gez. Rolfdieter Bohm